



## 저작자표시 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.
- 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#) 

외교학석사학위논문

미국-파키스탄 군사상호원조조약과  
미국 서남아시아 방위전략

-미영협력의 전개와 변화, 그리고 서남아시아  
집단안보 구축

2014년 2월

서울대학교 대학원  
정치외교학부 외교학 전공  
이 재 준

# 미국-파키스탄 군사상호원조조약과

## 미국 서남아시아 방위전략

-미영협력의 전개와 변화, 그리고 서남아시아  
집단안보 구축

지도교수 전 재 성

이 논문을 외교학석사학위논문으로 제출함

2014년 2월

서울대학교 대학원

정치외교학부 외교학 전공

이 재 준

이재준의 석사학위논문을 인준함

2014년 2월

위 원 장 \_\_\_\_\_ 최 정 운

부 위 원 장 \_\_\_\_\_ 박 종 희

위 원 \_\_\_\_\_ 전 재 성



## 국 문 초 록

본 연구의 목적은 미국 파키스탄 군사상호원조조약의 체결 시기와 미영안보협력의 변화 사이의 관계를 밝히는 것이다. 1954년 5월 파키스탄은 미국과의 상호방위원조협정을 체결했다. 그 해 하반기에 파키스탄은 동남아시아 조약기구에 가입하고, 일 년 후 바그다드 조약에 참여하며 미국의 중동방위 구상에 협조했다. 이와 같은 일련의 변화는 미국의 중동정책 변화와 깊은 관련을 맺고 있었다.

본 연구는 미국 파키스탄 군사동맹이 미국이 미영협력에서 벗어나 독자적인 중동정책을 수립하였기에 체결되었다고 주장한다. 이와 같은 주장은 기존 연구들이 제시하는 두 가지 변수, 즉 인도 외교의 경직성과 파키스탄의 지정학적 중요성이 미국 파키스탄 동맹에서 가장 중요함을 부정하지는 않는다. 대신 본 연구는 1954년이라는 특정 시점에 두 국가 사이에 동맹이 맺어질 수 있었던 이유를 중동정책 수립 과정에서 나타난 미영정책협력의 와해에서 찾는다.

본 연구는 미국의 서남아시아 정책이 형성된 궤적을 시기 구분에 주목하면서 돌아보았다. 사태의 추이는 크게 세 단계를 거친다. 우선 제 1기는 2차 세계대전 종전 이전부터 이집트 쿠데타 이전까지로 볼 수 있다. 이 시기 미국의 서남아시아 정책은 간접 개입의 형태를 띠었다. 그 원인은 의지의 부재에서 찾을 수 있다. 소련과의 대결구도가 가시화하는 과정에서도 미국은 불필요한 힘의 행사를 경계했다. 여기에 더해 서남아시아는 미국 대외정책 결정권자들에게 매우 생경한 지역이었다. 이와 같은 이유로 이 시기 중동지역에서 미국은 영국과의 파트너 역할에 만족하며 영국 주도의 지역 안보체제 구성에 동의하는 모습을 보였다.

제 2기는 이집트 쿠데타에서 미국 파키스탄 동맹 체결에 이르는 시기

이다. 이 시기 영국 주도의 중동방위구상은 구심점 역할을 한 이집트의 변화로 인하여 표류한다. 동 시기 들어선 아이젠하워 행정부는 트루먼 행정부 보다 적극적으로 소련의 위협에 선제적으로 대처하기로 결정하였다. 그리고 그 방안으로 국가의 생존과 지역 안보에 대한 참여를 교환하며 일련의 집단안보체제를 만들기 시작한다. 미국 파키스탄 동맹의 기본 논리 역시 ‘방위와 참여’ 교환의 연장선상에 있었다. 영국의 영향력 약화를 목도하고 새로운 정부가 들어선 미국은 자국 이익에 보다 부합하는 새로운 지역 안보 체제를 구축하려 시도한다.

마지막으로 제 3기는 동맹 체결 이후부터 바그다드 조약 체결까지의 시기이다. 미국 주도의 서남아시아 지역 질서 개편은 동남아시아 조약기구와 바그다드 조약으로 대표되는 새로운 지역안보기구들의 창설로 연결되었다. 이와 같은 변화로 인해 미국은 동맹 체제를 구축한 다양한 지역에서 지역 갈등에 대한 책임을 질 필요성에 노출되었다. 또한 새로운 개입전략은 지역 국가들의 반발과 우려를 낳았다. 동맹의 체결은 가까이는 인도와 소련의 반발을 가져왔다. 또한 동맹 시 고려한 서로의 의도 차이는 장기적으로 동맹국인 파키스탄의 반발까지 불러왔다.

미국 파키스탄 동맹의 사례는 중동 이외 지역의 집단안보질서 수립과 그 실패 과정에 대해서도 추가적인 설명을 가능케 한다. 그 대표적인 사례로는 동 시기 이루어진 동남아시아 집단안보체제 구축 시도와 실패 과정을 들 수 있다. 또한 미영협력의 강화와 와해 과정은 대외정책 결정권자들이 상황의 불확실성 속에서 새로운 대안을 모색하는 과정을 잘 보여준다. 이 점에서 본 연구는 정책이 빚어지는 과정을 들어 한 정책이 실제로 공고화되기 전 빚어진 시행착오를 보여주는 의의를 지닌다.

**주요어 : 미국 파키스탄 군사동맹, 서남아시아 지역정치, 미국 중동정책, 미국 대외정책, 미영협력, 냉전사**

**학 번 : 2009-20115**

# 목 차

I. 서론.....	1
1. 연구 배경.....	1
2. 선행 연구.....	3
3. 연구 가설.....	6
4. 연구 방법 및 자료 이용.....	10
II. 미국-파키스탄 상호방위원조협정의 성립.....	13
1. 미국 파키스탄 군사동맹과 아이젠하워 정부의 등장.....	14
2. 미국 파키스탄 협상의 전개와 결과.....	18
3. 미국 파키스탄 상호방위원조협정의 의미.....	22
4. 소결.....	25
III. 냉전 형성기 미영 서남아시아 정책 협력 (1948-1951).....	26
1. 냉전 형성기 미국 대외정책과 ‘중동정책’의 탄생.....	27
2. 미국 대외정책의 전개와 남아시아, 그리고 카슈미르.....	30
3. 냉전 형성기 대영제국 해체와 중동정책.....	34
4. 대영제국의 해체와 남아시아 정책 구상.....	38
5. 소결.....	44
IV. 중동방위기구 - 구상과 한계 (1951-1953).....	46
1. 미국 대전략 전환과 중동방위기구 구상.....	46
2. 중동방위기구 구상의 등장과 미영협력의 구체화.....	50
3. 중동방위구상의 대안탐색과 미국 파키스탄 연계 강화.....	55

4. 영국 주도 중동방위기구 구상의 전개와 그 논리.....	59
5. 영국의 대 파키스탄 정책과 그 반향.....	64
6. 소결.....	70
<b>V. 미국-파키스탄 군사동맹 - 집단안보와 정책전환 (1953-1956).....</b>	<b>72</b>
1. 미국-파키스탄 동맹과 아이젠하워 정부의 지역안보 구상 .....	72
2. 미국-파키스탄 동맹의 성립과 신중동정책의 등장.....	76
3. 중동방위구상의 좌초와 미영관계 악화.....	80
4. 미국-파키스탄 동맹 이후 - 갈등구조 공고화와 지역 불안정 .....	86
5. 소결.....	92
<b>VI. 결론.....</b>	<b>93</b>
<b>참고문헌.....</b>	<b>98</b>
<b>Abstract.....</b>	<b>104</b>

## 표

표 1> 미국의 영국-이집트 협상 중재안.....	74
표 2> 1955년 이스탄불 회의시 합의된 미국의 중동정책 대강.....	77

# I. 서론

## 1. 연구배경

본 연구의 목적은 미국 파키스탄 군사상호원조조약의 체결 시기와 미영안보협력의 변화 사이의 관계를 밝히는 것이다.

냉전초기 미국의 세계전략은 이른바 ‘봉쇄전략’이라는 대전략의 틀 안에서 그 형태가 가다듬어졌다. 본래 봉쇄전략은 유럽에서 소련의 팽창을 막기 위한 전략으로 제시되었다. 그러나 점차 시간이 지날수록 봉쇄의 규모는 확대되었다. 그 시작을 알린 트루먼 독트린은 기본적으로 유럽의 방위를 위한 것이었다. 하지만 트루먼 독트린이 제시한 그리스와 터키의 방위를 위해서는 또 그 외곽지역을 방위할 필요가 발생했다. 결국 봉쇄전략은 점차 전 세계를 대상으로 한 전략으로 확산되었다. 봉쇄정책의 대응 목표는 소련의 팽창억제였다.<sup>1)</sup> 소련이 세계 공산주의를 추구한다는 명제는 당대 미국 정책결정권자들에게 참으로 받아들여졌다. 2차 세계대전 이후 세계 각지에서 소련의 사주를 받은, 또는 그렇다고 믿어진 사건들이 일어났다. 민족주의와 반식민주의의 이름아래 벌어진 민족해방운동은 미국 동맹국들의 안보를 위협했다. 세계 도처에서 나타난 위협은 미국의 시야를 전 세계로 확장시켰다.

이와 같은 연쇄 중에 미국의 서남아시아 지역 전략은 아이젠하워 정부 시기 봉쇄전략의 일환으로 처음 등장하였다. 이 새로운 지역의 ‘봉쇄’는 덜레스가 주장한 북부권(Northern Tier) 개념의 영향 아래에서 이뤄졌다. 지역 내의 핵심 국가들을 중심으로 지역 안보 체제를 만듦으로

---

1) G. John Ikenberry, “Rethinking the origins of American hegemony”, *Political Science Quarterly*, 1989. p.375-400; John Lewis Gaddis, “The Cold War, the Long Peace, and the Future”, *Diplomatic History*, 16.2, 1992, p.234-246; Mark Beeson (et. al.), “Hegemony, institutionalism and US foreign policy: Theory and practice in comparative historical perspective”, *Third World Quarterly*, 26.7, 2005, p.1173-1188; Odd Arne Westad, “The new international history of the Cold War: three (possible) paradigms. *Diplomatic History* 24.4, 2000, p.551-565.

써 미국은 소련의 팽창을 사전에 차단한다는 아이젠하워 독트린을 만족시킬 수 있었고, 동시에 중동 원유를 통제해 서유럽 국가들의 안보 불안을 해소시킬 수 있었다. 중동방위, 또는 남아시아 방위를 위해 미국은 1954년 파키스탄과 군사원조 협정을 체결하면서 파키스탄을 자국 외교권역에 끌어들였다. 이후 미국은 파키스탄을 서남아시아 지역의 협력자로 재인식하였다.

1954년 5월 파키스탄은 미국과의 상호방위원조협정을 체결했다. 그 해 하반기에 미국, 영국, 프랑스, 태국, 필리핀, 호주, 뉴질랜드와 함께 SEATO의 회원국이 되었다. 일 년 후, 파키스탄은 바그다드 조약을 맺으며 영국, 터키, 이란, 이라크와 군사 협조관계를 구축했다. 1958년 이라크가 협정에서 이탈하면서 바그다드 조약은 CENTO로 변경되었다. 그럼에도 여전히 해당 조약은 터키, 이란, 파키스탄을 하나의 군사 협력체제 안에 묶어두었다. 1959년, 파키스탄은 CENTO의 강화를 추구한 미국과 협력 쌍무 협정을 체결했다. 이 모든 과정에서 파키스탄은 한 때 '아시아에서 가장 중요한 동맹국'이라는 평가를 받았다. 파키스탄은 SEATO와 CENTO에 모두 참여한 유일한 아시아 국가였다. 파키스탄은 CENTO 및 SEATO 등 미국 주도의 지역 방위체제에 참여하며 미국의 주요 동맹국으로 자리매김한다. 이는 인도와의 관계 개선을 우선에 두던 이전과는 상반된 모습이었다. 이와 같은 급격한 변화는 인도와의 관계 악화를 우려한 미국 행정부 내부의 지속적인 반대에 부딪혔고, 처음에 파키스탄과 동맹을 맺었던 그 계기에 대한 고려를 어렵게 했다.

과거 중동 지역의 패권이었던 영국은 같은 시기 전면적인 정책 개편의 필요성에 직면해 있었다. 그 원인은 애틀리 정권에서 규정했듯이 서남아시아 지역에서 영국이 확보해야 하는 이익과 현 지위를 유지할 능력 사이의 격차에서 발생했다.<sup>2)</sup> 2차 세계대전 종전 후 식민지군의 해체와 상비군 축소를 단행하고 핵심 이익지역이었던 페르시아 만에서도 미국과의 경쟁에 직면한 영국은 더 이상 제국의 지위를 누릴 수 없었다.<sup>3)</sup>

2) Panagiotis Dimitrakis, *Failed Alliances of the Cold War: Britain's Strategy and Ambitions in Asia and the Middle East* (I. B. Tauris, 2012), p.8.

3) David French, *Army, Empire, and Cold War: The British Army and Military Policy, 1945-1971* (Oxford: Oxford University Press, 2012), p.34-48.

영국 제국의 핵심을 차지했던 인도가 독립했고, ‘아랍 세계’의 등장과 민족주의 및 반식민주의 운동, 그리고 중동전쟁은 영국의 개입 정당성마저 잠식해 들어갔다.

기존 체제의 변화에 대응하여 영국은 미국과의 협력을 강화하고, 미국의 개입 확대에 편승해 영향력을 유지하는 전략을 취했다. 미국의 개입을 정당화하기 위해 영국은 미국과의 군사협력 협의 중에 소련의 위협을 강조하며 신뢰할 만한 지역 내 동맹국의 필요성을 제시했다. 2차 세계대전 종전 이후에도 지속된 미영 군사협회는 미국의 정세판단과 대외전략 형성에 영국이 영향을 미치는 중요한 창구로 작용했다. 이 과정에서 영국은 세속주의 이슬람 국가이자 페르시아 만 출구에 자리한 파키스탄이 지닌 군사적, 정치적 잠재력을 꾸준히 제시한다. 미국이 내부의 강한 반대에도 불구하고 파키스탄과의 동맹을 추진한 배경을 이해하기 위해서 영국의 역할에 주목하게 되는 이유이다.

본 연구는 냉전 초 중동방위구상을 둘러싸고 나타난 미영협력을 조명하고, 그 결과가 미국 파키스탄 군사동맹으로 나타난 과정을 살핀다. 중동 및 인도는 2차 세계대전 이전 미국의 주요 정책 대상에서 제외된 지역이었다. 이처럼 기존에 정책 목표가 없던 지역에 새로이 정책 목표를 설정하는 과정은 곧 해당 지역에 대한 이익을 새롭게 정의하는 과정이었다. 냉전 초 소련의 위협에 직면한 미국은 기존에 해당 지역을 이해 하던 협력자가 필요했고, 영국은 방위 정책 수립과정에서 특정 대안의 지지자로서 정책 변화의 논리를 제공했다. 하지만 이후 미국이 독자적인 지역전략을 추구하면서 두 국가의 짧은 밀월은 끝이 난다.

## 2. 선행 연구

1950년대 초 미국의 봉쇄 전략과 미국 파키스탄 군사동맹 수립 과정을 분석한 선행연구는 그 전략의 목표를 둘러싸고 크게 두 주장으로 나뉜다. 우선 미국의 남아시아 방위 전략에 주목하는 연구는 미인관계의 갈등을 미국 파키스탄 관계진전의 원인으로 지목한다. 반면 미국 대중동전

략을 기준으로 파키스탄 문제에 접근한 학자들은 이슬람 국가이자 서남 아시아 중앙에 자리 잡은 파키스탄의 지정학적 위치를 미국의 정책 목표로 제시한다. 선행연구들이 제시한 두 설명은 실제 미국의 주요 동맹 논리를 잘 설명한다. 하지만 해당 연구들은 모두 미국 정책 당국자들이 서남아시아에서 자국의 이익을 정의해가는 과정을 만족스럽게 설명하지 못한다. 따라서 선행 연구들의 성과에 더해 본 연구는 미국의 파키스탄 동맹 정책 수립과정에서 영국이 특정 대안을 지지한 결과 나타난 편차를 확인하고자 한다. 이를 통해 기존 연구들이 제시하는 변수들을 재정의하여 새로운 맥락에서 정책결정과정을 검토한다.

미국의 파키스탄 동맹을 보는 시각은 정책 목표 지역 관정을 기준으로 크게 둘로 나뉜다. 우선 다수의 연구들이 미국의 남아시아 정책 변화를 동맹의 배경으로 지목한다.<sup>4)</sup> ‘인도 중심 접근’이라 칭할 수 있는 이와 같은 시각은 냉전초기 남아시아 지역 정치와 미국의 역할을 탈식민주의와 지역 정치의 전개 과정으로 파악한다. 남아시아에서 미국의 최우선 목표는 지역 안정에 있었지만, 지역 안정이라는 가치는 냉전이라는 거대 조건 하에서 보다 더 중요한 이익을 위해 불가피할 경우 희생 가능한 가치였다. 이 점에서 냉전시대 남아시아 지역 정치의 역사는 곧 미국, 인도, 파키스탄의 삼각관계이다.

남아시아 지역 정치에서 미국 파키스탄 동맹의 원인을 밝히는 선행연구들은 인도의 경직된 외교정책을 미국 파키스탄 동맹의 원인으로 지목한다. 비동맹 외교를 표방한 네루의 입장은 분명 인도가 유연하게 미국을 대할 수 없던 원인이 되었다. 하지만 인도의 경직된 외교에 대한 외교관들의 개인적인 실망이나 좌절만으로 미국의 정책 전환을 설명할 수는 없다. 이 점에서 인도 외교에 대한 비판을 공유하고 전환의 어려움

---

4) Mussarat Jabeen (et al.), “Security Game: SEATO and CENTO as Instrument of Economic and Military Assistance to Encircle Pakistan”, *Pakistan Economic and Social Review*, 49.1, 2011, p.109-132; David M Malone, *Does the elephant dance? : contemporary Indian foreign policy*. (New York : Oxford University Press, 2011); Robert J. McMahon, “United States Cold War Strategy in South Asia: Making a Military Commitment to Pakistan, 1947-1954”, *The Journal of American History*, 1988, p.812-840; Stephen Philip Cohen, *India : emerging power* (Washington, D.C : Brookings Institution Press, 2001)

을 확인해 준 영국의 역할을 주목할 필요가 있다.

다음으로 ‘서남아시아 중심 접근’의 견해를 취하는 연구들이 있다.<sup>5)</sup> 해당 연구들은 중동 지역의 안보 체제 구축과정에서 미국 파키스탄 동맹의 의의를 찾고, 아이젠하워시기 나타난 미국의 중동정책 변화를 강조한다. 1953년에 이르면 범 아랍권에서 구 식민세력의 영향력 감퇴는 돌이킬 수 없는 역사적 흐름이 되었다. 하지만 아랍 세계 내부 경쟁과 외부 세력의 개입으로 인해 이전의 지역질서를 대체할 새로운 지역질서 수립은 난항을 겪고 있었다. 미국 파키스탄 교섭 당시 미국은 서남아시아 지역에서도 봉쇄 구도를 유지할 필요성에 쫓겼고, 이집트와 정책교섭에 실패하면서 기존 정책을 재평가하고 있었다. 파키스탄 동맹은 중동 지역 안보를 도모한 미국의 정책 고려 차원에서 바라보아야 한다는 것이 해당 연구들의 핵심 주장이다.

파키스탄의 안보불안과 대미 의존적 태도 역시 미국의 정책 결정 과정에 영향을 미친 요소였다. 아랍 지역 정치에서 미국은 식민세력들 등에 얽은 또 다른 식민제국으로 받아들여졌다. 특히 이스라엘의 건국과 미국의 이스라엘 지원은 이슬람 국가들의 대미여론을 돌이킬 수 없도록 만들었다. 파키스탄도 대중여론은 반미감정이 우세하였지만, 정부는 국제연합에서 지속적으로 미국의 정책에 지지를 보내면서 미국에 우호적인 태도를 분명히 했다. 파키스탄의 한국전쟁에 대한 지지에서 보이듯이 국제무대에서 미국의 입장을 지원하는 이슬람국가의 존재는 미국에게 귀중한 자원이었다.

미국이 파키스탄의 지정학적 중요성을 평가하는 과정에서 영국은 군사협력을 통해 주요 정보들을 제공했다. 파키스탄의 전략적 가치는 이

---

5) Daniel C. Williamson, “Understandable Failure: The Eisenhower Administration’s Strategic Goals in Iraq, 1953 - 1958”, *Diplomacy and Statecraft* 17.3, 2006, p.597-615; Douglas Little, *American orientalism: the United States and the Middle East since 1945*. (NC: University of North Carolina Press, 2008); Harry N. Howard, “The Regional Pacts and the Eisenhower Doctrine”. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 401.1, 1972, p.85-94; Ray Takeyh, *The Origins of the Eisenhower Doctrine: The US, Britain and Nasser’s Egypt, 1953-57*. (Macmillan, 2000); Salim. Yaqub, *Containing Arab Nationalism: The Eisenhower Doctrine and the Middle East* (NC: University of North Carolina Press, 2004)

시기 영국과 지속적으로 협력하던 미국 군부에서 지속적으로 제기한 사항이었다. 페르시아만 석유 이동로를 통제하고 소련의 남하를 저지하기 위해서는 서남아시아에 신뢰할 만한 해군 및 공군기지를 확보할 필요성이 있었다. 파키스탄은 위치상 이란과 인도의 중간에 위치하며, 미국의 항공력의 소련 남부 타격을 지원 가능한 입지조건을 갖추고 있었다.

미국이 파키스탄과의 동맹을 고려하던 시기 영국의 서남아시아 정책에 대한 연구들은 영국이 능력과 필요 사이의 격차가 벌어지는 상황 조건에 대한 대응책으로 중동협력방위 구상을 제시하였음을 강조한다.<sup>6)</sup> 중동과 인도제국은 2차 세계대전 시기까지 대영제국의 핵심 이익지역이었다. 하지만 인도 및 파키스탄의 독립과 이집트 쿠데타는 영국의 서남아시아 지배권 약화를 불러왔다. 이후 영국은 지역 내 이익 수호를 위해 중동국가들과 공동의 적을 설정해 연합을 구성하려 시도한다. 하지만 아랍 통일을 추구한 나세르와의 대립은 영국의 지역 방위 체제 구상 자체를 무력화했다. 이후 영국의 대외 정책은 다른 서구 국가들과의 정책 공조를 통해 부족한 영향력을 보완하는 방향으로 움직인다.

### 3. 연구 가설

본 연구는 미국 파키스탄 군사동맹이 같은 시기에 미국이 미영협력에서 벗어나 독자적인 중동정책을 수립하였기에 체결되었다고 주장한다. 이와 같은 주장이 기존 연구들이 제시하는 두 가지 변수, 즉 인도 외교의 경직성과 파키스탄의 지정학적 중요성이 미국 파키스탄 동맹에서 가장 중요함을 부정하지는 않는다. 대신 본 연구는 2차 세계대전 종전

---

6) Ayesha Jalal, "Towards the Baghdad Pact: South Asia and Middle East Defence in the Cold War, 1947-1955", *The International History Review* 11.3, 1989, p.409-433; David R. Devereux, "the Commonwealth and the Defence of the Middle East 1948-56", *Journal of Contemporary History* 24.2, 1989, p.327-345; Magnus Persson, *Great Britain, the United States, and the security of the Middle East: the formation of the Baghdad Pact*, (Lund University Press 1998); Wm Roger Louis, *he British Empire in the Middle East, 1945-1951: Arab Nationalism, the United States, and Postwar Imperialism*. (New York : Oxford University Press, 1986)

이후 미국 대전략의 성립 과정이라는 보다 더 넓은 시야에서 볼 때 미국 파키스탄 군사동맹의 기원을 파악할 수 있다고 주장한다. 특히 1954년이라는 특정 시점에 두 국가 사이에 동맹이 맺어질 수 있었던 것은 미국 대외 정책 정립 과정에서 주도적인 역할을 하던 미영협력이 중동정책 수립 과정에서 실패로 돌아갔기 때문이라 판단한다.

냉전 초기 미국과 영국의 대외정책 협력 과정에 대한 연구들은 공통적으로 중동 지역에서 나타난 수많은 부침을 지적한다. 서남아시아 지역행위자로서 영국에 주목하여 중동지역 미영관계를 다루는 선행 연구의 다수는 개별 사안에서 나타난 미국과 영국의 갈등 양상에 주목한다.<sup>7)</sup> 반면 미국의 정책 수립과정에서 기존 체제의 주도자였던 영국의 협조에 주목하는 시각 역시 존재한다.<sup>8)</sup> 본 연구는 이와 같은 상반된 면모가 나타나는 원인으로 시간의 변화에 주목하고, 중동 지역 정치에서 미국과 영국의 협조가 갈등국면으로 접어든 시기를 아이젠하워 정부 초기로 제시한다. 미국 파키스탄 동맹은 바로 이와 같은 모습을 보여주는 중요한 사례이다.

양국 관계가 갈등국면으로 접어들기 이전까지 미국의 대외정책, 특히 중동 정책에 영국이 기여한 바로 크게 두 가지를 평가할 수 있다. 먼저 2차 세계대전까지 영국의 서남아시아 정책은 이후 미국의 정책 기준점의 역할을 했다. 평가들이 지적하듯이 현대 아랍국가의 형성과정은 그대로 해당 지역에서 영국을 위시한 제국열강들이 벌인 경쟁의 결과물이었다.<sup>9)</sup> 이스라엘의 탄생과 중동전쟁을 거치면서 새로이 변화하는 지역

---

7) Henry W. Brands, 1986. India and Pakistan in American strategic planning, 1947 - 54: The commonwealth as collaborator. *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, 15.1: 41-54, 1989; Nigel John Ashton, "The Hijacking of a Pact: The Formation of the Baghdad Pact and Anglo-American Tensions in the Middle East, 1955 - 1958", *Review of international studies* 19.2, 1993, p.123-137; Rashid Khaldi, *Resurrecting empire: Western footprints and America's perilous path in the Middle East* (I.B. Tauris, 2004); Tore T. Petersen, "Anglo-American Rivalry in the Middle East: The Struggle for the Buraimi Oasis, 1952 - 1957", *The International History Review* 14.1, 1992, p.71-91; Tore T. Petersen, *The Middle East Between the Great Powers: Anglo-American Conflict and Cooperation, 1952-7*. (Macmillan, 2000)

8) Richard J. Aldrich, 1998; *The Hidden Hand: Britain, America and Cold War Secret Intelligence*, (London: John Murray, 2001), p.332-374.

환경에 맞추어 미국이 취할 선택지는 또 다른 외부세력이었던 영국의 본을 그대로 따르게 되었다.

둘째로 영국은 미국의 정세 판단에 필요한 정보를 제공했다. 미영 협력이 가장 두드러지게 나타난 군사협력 분야에서 영국의 기여는 주로 정세판단 및 주요국 내부 사정에 대한 정보 제공의 형태로 이루어졌다. 군사력 및 경제력의 퇴조에도 불구하고 대영제국의 유산은 여전히 아시아에서 강한 영향력을 미치고 있었고, 신참자인 미국은 영국의 지도에 무게를 싣는 모습을 보였다. 세계대전의 경험은 양국 사이에 신뢰 가능한 정보 공유 체계를 만들었고, 아이젠하워 정부시기까지 양국의 협력은 미국 군사 전략의 중요한 부분을 차지하고 있었다.

하지만 중동 정치 지형의 변화는 영국의 영향력을 축소시켰다. 우선 중동방위구상의 성립과정은 영국이 중동 지역 정치에서 영향력을 상실하고 있음을 보여주는 결정적인 역할을 하였다. 특히 영국 이집트 협상의 부진은 애틀리 정부와 처칠 정부가 지속적으로 추진한 제국 질서의 유지라는 정책 목표가 불가능함을 여실히 보여주었다. 수에즈 운하의 확보와 유지에 집착하는 영국 정부의 태도는 소련 봉쇄라는 대전략 차원에서 지역 안정을 추구한 미국의 입장과 점차 차이를 보이기 시작했다. 이에 맞추어 아이젠하워 행정부는 독자적인 중동정책 구상을 제시하면서 영국 주도의 집단안보체제 구상을 거부하는 양상을 보였다.

두 국가는 지역 정치와 안보 환경에 대한 인식에서도 차이를 노정하기 시작하였다. 트루먼 행정부는 그리스와 터키의 위기에 대응하면서 점차 중동 및 남아시아 지역에 대한 독자적인 정보 체계를 구축하기 시작하였다. 특히 중동의 지배자들이 미국의 군사 및 경제 지원을 정권 유지의 버팀목으로 삼으면서 이와 같은 경향은 더욱 심화되었다. 당사국으로부터 직접 정보를 수집할 수 있는 상황에서 미국이 영국이 제시하는 제한적이고 때로 왜곡된 정보에 의존할 필요는 점차 줄어들기 시작하였

---

9) Fred Halliday, *The Middle East in international relations: power, politics and ideology* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005); Paul WT. Kingston, *Britain and the Politics of Modernization in the Middle East, 1945-1958*. (Cambridge: Cambridge University Press, 2002); Roger Owen, *State, power and politics in the making of the modern Middle East*, (Routledge: Routledge, 2004)

다. 카슈미르 분쟁 해결에 미국 외교관들이 개입하기 시작하면서 나타난 이와 같은 차이는 양국 정례 회담이나 주요 국가들에 대한 정책 판단에서 점차 구체화하기 시작했다.

중동 지역에서 미영협조체제가 의미를 지니고 있던 시기 파키스탄은 미국 대외정책 담당자들의 정책 우선순위에서 상대적으로 낮은 위치에 놓여 있었다. 그 원인은 크게 두 가지로 요약할 수 있다. 우선 인도와 비교했을 때 파키스탄은 남아시아에서 중요한 위치에 있지 않았다. 또한 아랍 국가들의 지지와 수에즈 운하의 소유에 집중한 영국 주도의 중동 정책에서도 특별한 위치를 차지하지 않았다. 이와 같은 모습은 카슈미르 분쟁 해결과정에서 여실히 드러났고, 트루먼 행정부는 상대적으로 중동 방위구상의 구체화와 이집트에 대한 설득에 치중하는 모습을 보였다.

하지만 아이젠하워 정부의 등장과 미영협조체제의 전환은 미국 파키스탄 관계에도 새로운 변화를 예고했다. 덜레스를 위시한 미국의 새로운 정책 결정권자들은 소련 봉쇄에 기초한 독자적인 중동정책을 입안하였다. 그 입안 배경에는 영국이 주도한 이집트 중심의 중동방위구상이 작동하지 않고 있다는 위기의식이 깔려 있었다. 그 대안으로서 등장한 파키스탄은 지역 동맹 구도의 버팀목이자 간접적 지역 개입을 달성할 수 있게 돕는 지원자 역할이 기대되었다. 인도의 중요성에 대한 현장 외교관들의 지속적인 경고에도 불구하고 결국 미국과 파키스탄은 전격적으로 동맹 체결에 동의하였다.

하지만 실제 동맹은 정책 입안자들의 기대와는 다른 모습으로 전개되었다. 그 가장 중요한 이유는 동맹 양자가 동맹에 대해 지니고 있는 상의 차이에 있었다. 이후의 갈등에서도 드러나듯이 파키스탄은 미국과의 동맹을 통해 인도의 위협에 대응하고자 했고, 동맹을 지역 차원까지 확장하기를 원하지 않았다. 반면 미국은 동맹 체결 전과 그 후에도 카슈미르 분쟁에 개입하려 하지 않으며 파키스탄의 요구에 불응했다. 이는 결국 바그다드 조약을 위시한 지역 협력 체제가 기존의 의도와는 달리 제대로 작동하지 못하는 원인으로 작용했다.

#### 4. 연구 방법 및 자료 이용

어떻게 1953년에서 1954년이라는 짧은 기간에 미국 파키스탄 관계가 급속도로 진전될 수 있었는지를 밝히는 것이 본 연구의 주요 과제이다. 이를 위해 본 연구는 기존 연구들과는 다른 새로운 시대 구분을 제시한다. 미국의 대 파키스탄 군사전략 변화를 다룬 기존 연구에서 해저티(Hagerty)는 크게 다섯 시기로 사태 변화를 구분한다.<sup>10)</sup> 그에 따르면 미영협력은 파키스탄 동맹 이전까지, 즉 1947년까지 제한적으로 해당 지역에 영향을 미쳤다. 이후의 미국 파키스탄 관계는 철저하게 파키스탄의 지역 내 중요성 변화와 이에 대한 미국의 반응으로 결정되었다.

하지만 이와 같은 입장은 실제 파키스탄의 대외정책, 특히 인도와의 대립과정에서 미영양국이 공동으로 수행한 역할을 간과하고 있다. 실제 카슈미르 분쟁 사례에서 양국은 의도적으로 서로 보조를 맞추면서 지역 정치에 개입하는 모습을 보였다. 무엇보다 인도제국의 해체 이후에도 영국은 지속적으로 파키스탄과 남아시아 지역 정치에 개입하면서 독자적인 영향력을 구축하고 있었다.

이와 같은 현실을 반영하기 위하여 본 연구는 미국 파키스탄 동맹 체결 기간을 기준으로 하여 분석 단위를 조정하였다. 우선 첫 번째 시기는 1948년에서 1951년까지를 포함한다. 이 시기 미국과 영국은 파키스탄 독립 후 새로운 지역 정책을 만들어가며 서남아시아 방위정책 전반을 조정한다. 그 다음 시기는 1951년에서 1953년의 기간이다. 이 시기는 미영협력이 중동정책, 그리고 파키스탄 정책에서 점차 갈등을 빚기 시작하는 시기로 판단된다. 마지막으로 1953년에서 1956년 동안 미국 파키스탄은 군사동맹을 체결하고, 미국은 영국과의 협력에서 벗어나 새로운 지역 내 집단 안보 체제 구축에 나섰다.

본 연구의 연구 설계는 역사 과정 추적(Historical Process Tracing) 접근에 기초한다. 역사과정 추적은 단일 사례에 기초하여 해당 사례의 인과관계를 밝히는 것을 그 목적으로 한다. 하지만 단일 사례에

---

10) Devin T. Hagerty, "The Development of American Defense Policy Toward Pakistan, 1947-1954", *Fletcher Forum*, 10(Summer 1986): 217-225

기초한 질적 연구는 상관관계 설정에 연구자의 편향이 개입하거나 상관관계 자체를 밝히기 어렵다는 두 가지 비판에 직면했다. 최근 연구자들은 이와 같은 지적을 받아들여 질적 연구에서도 변수를 조작 정의하여 활용하는 과정의 의미를 강조한다.<sup>11)</sup> 특히 콜리어(Collier)는 독립변수와 종속변수와의 필요충분 관계를 기준으로 네 가지 분석 틀을 제시하고, 각각의 연구가 이론 발전에서 지니는 의미를 보인다.<sup>12)</sup> 본 연구는 그의 지적을 받아들여 미영협력과 미국의 파키스탄 군사원조 사이의 상관관계를 확인하고 그 조건을 파악하고자 한다.

본 연구에서는 2차 세계대전 종결 이후, 1948년에서 1956년 사이의 문서가 집중 분석대상이다. 시기를 나눈 기준은 주요 사건의 연대에 따랐다. 먼저 1948년은 냉전의 시작을 알린 시기였다. 베를린 공수 사건이 전개되었고, 연이어 그리스와 터키에서 위기가 발생하였다. 학자들에 따라 다르지만 이 시기를 냉전의 시작으로 놓는 시각은 다수의 지지를 얻고 있다.<sup>13)</sup> 다음으로 1956년은 동남아시아 조약기구와 바그다드 조약이 탄생한 시기이다. 이 두 지역 안보 질서는 이후 지역 정치의 변화에 지대한 영향을 미쳤다. 따라서 본 연구는 해당 기간인 8년 동안 변화한 서남아시아 지역 정치를 확인하고자 한다. 이는 곧 불확실성의 시대에 국가들이 대처한 방식을 확인하는 작업이다.

본 연구는 정책형성과정을 분석하는 것을 그 목표로 한다. 따라서 연구 1차 자료로 정책결정과정에 참여한 인물들이 나눈 대화 및 공식 문서들을 검토한다. 1947년부터 미국과 영국은 핵심 정책결정자들이 정기적으로 교류하는 장을 유지하였고, 중동문제는 핵심 의제 중 하나였다. 이 시기 논의 내용을 파악하고, 실제 정책과정에 끼친 영향을 확인하는 것이 본 연구의 주요 주제 중 하나이다. 1950년대 미영협력의 전개와 그 결과는 미국대외관계문서(Foreign Relations of the United States, 이하

---

11) Alexander L. George and Andrew Bennett, *Case studies and theory development in the social sciences*, (MIT: MIT Press, 2005); David Collier, "Process Tracing: Introduction and Exercises (Beta Version)", Berkeley University, 2010; James Mahoney, "The logic of process tracing tests in the social sciences," *Sociological Methods & Research*, 41.4, 2012, p.570-597.

12) Collier, 2010, p.8-10.

13) Westad, 2000, p.551-556; Gaddis, 1992, 238-246; Leffler, 2010

FRUS)에 가장 자세하다. 하지만 해당 문서는 다음과 같은 제약요인을 지니고 있다. 첫째, 자료의 선별이 이미 이루어진 자료이다. 미국 정부가 공식적으로 발간한 문서인 만큼, 자료의 탈락이나 누락이 발견된다. 둘째, 이미 많은 선행연구가 이뤄져 있다. 미국 외교정책의 기초를 이루는 문서인 만큼 이미 해당 문서들은 지난 한 세대 동안 심도 깊은 연구가 이루어져 왔다.

이와 같은 단점을 보완하기 위하여 본 연구는 다음과 같은 사료들을 동원하였다. 우선 미국대외관계문서에 누락된 자료들을 확인하기 위하여 기밀해제 문서 공개 체계(Declassified Document Reference System, DDRS)를 추가 자료출처로 활용하였다. 동일한 자료들을 교차하여 확인함으로써 분석의 신뢰도를 높이고자 하였다. 공간 외교 문서에 포함되지 않는 정부 내부 문서들을 확보하고, 분석의 정확성을 제고하는 효과를 기대하였다. 다음으로 추가 분석을 위하여 영국 측 자료를 참조하였다. 영국 측 외교 정책 관련 1차 자료 중 가장 쉽게 접근할 수 있는 자료는 영국 국립 문서고(National Archive, 이하 NA)에 정리되어 있다. 본 연구에서는 본 연구에서는 특히 내각 문서(Cabinet Minutes and memorandum)와 외무성 문서(Foreign Office Papers)에 제시된 영국의 대외 정책 전략을 정리한다.

## II. 미국-파키스탄 상호방위원조협정의 성립

1954년 미국과 파키스탄은 상호방위원조협정을 체결했다. 협정을 통해 미국은 파키스탄에 군사협력을 제공하고, 파키스탄은 미국 주도의 중동 방위체제에 참여했다. 먼저 미국은 파키스탄에게 필요한 방위력을 제공하기로 합의했다. 파키스탄은 제공받은 방위력을 자국 방위와 지역 집단 안보에 활용할 것이었다. 특히 협정 전반에 걸쳐 가장 중시되는 것은 국제연합 헌장과 집단 안보이다. 협정의 근거를 국제연합 헌장에서 찾음으로써 양국은 방위에 기초한 동맹을 준비했다. 이는 동 시기에 체결된 유사한 협정들과는 차별성을 보이고 있다.

미국 파키스탄 동맹을 연구한 학자들 중에 맥마흔이 있다. 그의 핵심주장은 미국 대외정책 내 지역 전략의 형성과 관련이 깊다. 그가 주목하는 변수는 남아시아 내 갈등구조이다. 독립직후부터 인도와 파키스탄은 전쟁을 치루면서 끊임없는 긴장관계를 유지했다. 남아시아의 안정을 바란 미국은 카슈미르 분쟁의 해결에 개입하면서 인도와의 관계 개선에 주력했다. 하지만 인도의 비협조적인 태도는 미국 정책당국자들을 실망시키고 동시에 지역 내 갈등 해결 가능 여부를 불투명하게 하였다. 결국 미국 파키스탄 동맹은 인도와의 우호관계에 한계를 느낀 미국의 전략 선회였다는 것이 맥마흔의 주장이다.<sup>14)</sup>

하지만 이와 같은 그의 주장은 정책전환의 시기와 강도를 설명하는데 문제가 있다. 미국은 이전까지 파키스탄의 지속적인 구애에도 불구하고 파키스탄과의 관계개선에 소극적인 모습을 보였다. 그 가장 중요한 이유는 미인관계에 있었다. 맥마흔의 지적은 인도에 대한 미국의 실망을 설명하지만, 이것이 곧바로 파키스탄과의 관계 개선으로 나타났다고 보기는 어렵다. 무엇보다 이와 같은 시각은 이후 파키스탄의 서남아시아 및 동남아시아 집단 안보 체제 참여를 설명하기 어려운 약점을 지니고

---

14) McMahan, 1994. p.15-19.

있다. 이와 같은 문제에 대응하기 위해서는 동맹 시기 미국과 파키스탄의 논리를 파악할 필요가 있다.

아이젠하워 정부 초기미국은 북부권 (Northern Tier) 개념의 한계를 느끼고 있었다. 하지만 1954년은 이 전략이 아직 폐기되기엔 이른 시기였다. 당시 국무부는 미국의 중동방위전략에서 이라크가 지니는 위치를 고민했다.<sup>15)</sup> 북부권 전략의 핵심은 이라크, 터키, 이란, 파키스탄으로 이어지는 점 중동 방위체제 구축이었다. 1954년에 이르게 되면 이집트와 영국의 협상이 미국에 긍정적인 방향으로 맺어지리라는 전망을 하기 어려웠다. 이에 새로운 전망이 필요했다.

## 1. 미국 파키스탄 군사동맹과 아이젠하워 정부의 등장

아이젠하워 정부의 등장은 미국 파키스탄과 관계 변화의 신호탄을 알렸다. 트루먼 행정부에서 아이젠하워 행정부로 변화하는 시기에 미국 대외 정책은 연속성을 지니고 있었다. 냉전 초기 10년간 미국 대외정책의 제일목표는 소련의 팽창 억제와 봉쇄였다. 아이젠하워 정부 역시 대내외적으로 반공주의를 표방하면서 공산주의 세력과의 대결 구도를 강화하였다. 하지만 두 시기에 미국 대외정책에는 일정한 차이가 있었다. 아이젠하워 정부의 대외정책은 대내외 상황 변화로 인하여 새로운 수단을 개발하였다. 상황변화는 내적으로는 자원 동원구조의 변화, 외적으로는 동반자의 변화에 기인했다.

먼저 아이젠하워 정부는 예산 압력에 노출되었다. 2차 세계대전 종전 이후 트루먼 행정부는 대규모 유럽 경제지원 계획, 이른바 마셜 플랜을 진행하였다. 대규모의 예산이 필요했던 마셜 플랜은 국내의 반발에 부딪혔고, 뒤를 이은 아이젠하워 행정부에 정치적 부담을 안겼다. 이 와중에 한국전쟁은 미국의 국방비 절감 노력에 큰 타격을 입혔다. 이미 미국의 국내 여론은 전쟁 종결과 국방비 절감을 요구하고 있었다. 냉전 대결 구도를 유지, 강화하려는 정책 의도와는 달리 아이젠하워 정부는 의

---

15) The Secretary of State to the Embassy in Turkey, October 7, 1954, FRUS, 1952-1954, Vol. 9, Part 2. Document 1419, p.2388

회를 설득하기 위하여 방위비 삭감에 나설 수밖에 없었다.

가용할 수 있는 자원이 한정된 상황에서 아이젠하워 행정부는 대외 국가들의 지지와 지원을 바탕으로 한 새로운 전략을 필요로 했다. 그리스와 터키의 수호를 천명한 트루먼 독트린은 기본적으로 유럽을 그 대상으로 하였다. 하지만 한국전쟁이후 미국 정부는 전 세계 어디에서도 소련의 팽창을 저지하고자 하였다. 따라서 대응전략 역시 전 세계를 대상으로 새롭게 정립 되어야 했다. 이른바 “뉴 룩(New Look)” 정책은 바로 이와 같은 아이젠하워 행정부의 고민에서 출발한 정책이었다.

더불어 아이젠하워 행정부는 외부 환경 변화에도 직면해 있었다. 세계대전 종전 이후 제국주의 국가들의 퇴조와 함께 새로이 신생독립국들이 등장하였다. 이는 양면적인 결과를 가져왔다. 우선 기존 식민지 국가들의 독립은 권력 공백지대를 만들어 신진 세력이었던 미소양국의 침투를 용이하게 했다. 하지만 이는 동시에 양국에 원치 않은 팽창의 부담을 안겼다. 지역 내 갈등과 대결 양상에서 때로 지역 내 약소국들은 미소 양국의 두려움을 자극하여 냉전을 ‘끌어들이는’ 모습을 보였다. 이들 신생국가들과의 관계 설정은 미국 정책 당국자들에게 새로운 도전을 제시했다.

파키스탄과의 동맹을 고려하기 이전 미국의 중동 및 남아시아 전략은 ‘간접개입’ 전략으로 칭할 수 있다. 그 축을 이루던 영국과의 협력 부진은 미국이 새로운 전략을 추구하는 결정적인 요인으로 작용했다. 1953년 이전까지 미국은 영국과 함께 중동방위기구 설립을 시도했다. 당시 그 핵심 축으로 지목한 국가는 이집트였다. 하지만 이집트 왕가 축출과 쿠데타로 이어지는 일련의 사건들은 이집트를 동맹구도에서 이탈시켰다. 이는 동시에 기존의 중동방위기구 전략 와해를 가져왔다. 수에즈 운하의 안정화를 중동 정책의 최우선과제로 제시하는 영국에 비해 미국의 경우 상대적인 정책 유연성이 있었다. 따라서 미국은 중동 집단안보구상을 원점에서부터 다시 진행하기 시작한다.

아울러 미국은 지역 파트너로서 인도에 대해 불신하기 시작했다. 인도는 그 위치와 크기로 인해 독립 직후부터 미국의 주목을 받았다. 카슈미르 분쟁 해결에 미국이 적극적으로 나선 이유 역시 지역의 특수성과

중요성을 인지하고 있었기 때문이다. 하지만 인도의 비협조적인 태도는 미국 당국자들을 실망시켰다. 먼저 냉전 구도에 참여를 원치 않은 네루의 입장은 많은 미국 당국자들에게 친소적인 입장으로 비춰졌다. 또한 카슈미르 분쟁 해결 과정에서 보여준 완고한 태도는 지역파트너로서 인도의 가능성에 의문을 제기했다.

결론적으로 델레스가 중동순방에 나서던 1953년 초 미국은 지역 전략에서 전환의 시기를 맞고 있었다. 국내적으로 동원할 수 있는 자원은 줄어들었고, 이를 보충할 기존의 수단들은 설득력을 잃어갔다. 소련의 남진 방지와 지역 안정 달성이라는 목표 달성을 위해서는 새로운 수단이 요구되었다. 이 시기 파키스탄이 미국 외교정책에서 새롭게 등장한 것은 바로 이와 같은 맥락에서 해석할 수 있다.

협상의 다른 상대였던 파키스탄의 경우 독립 직후부터 미국에 지속적인 구애를 하였다. 그 이유는 생존에 위협을 받는 대외 환경에 있었다. 국토는 동서로 분리되어 있었고, 잠재적 적국인 인도는 비교할 수 없는 국력을 지니고 있었다. 독립 직후부터 불거진 카슈미르 분쟁은 잠재적인 전쟁 가능성을 언제나 열어두고 있었다. 따라서 파키스탄은 자국의 독립을 보장할 외부 세력의 지원을 지속적으로 추구했다. 이미 1949년부터 지원을 시작한 미국은 이 점에서 파키스탄의 이상적인 우방국이었다. 건국의 아버지인 진나를 위시한 파키스탄 지도층은 친 서방 세속국가를 지향했고, 미국에도 우호적이었다.

하지만 1953년에 이르면 파키스탄의 국내 정치에도 변화가 찾아온다. 그 발단은 1952년 발생한 리아콰트 수상 암살 사건이었다. 범인이 밝혀지지 않은 이 사건은 당시 파키스탄 지배층과 여론 사이의 괴리를 드러내 보이는 역할을 하였다. 건국자들의 기획과는 달리 파키스탄의 여론은 이슬람 국가건설에 경도되어 있었다. 특히 인도와의 경쟁 속에서 빚어진 경쟁의식은 지도층의 의도와는 떨어져 있었다.

파키스탄의 대미 접근 전략은 한국전쟁 지원과정에서 잘 드러난다. 한국전쟁의 시작과 함께 파키스탄은 국제연합에서 미국의 연합군 제안을 적극 지원했다. 이는 당시 미국 정책 당국자들이 고무적으로 판단할 수준이었다. 파키스탄은 전투병의 파견을 검토할 정도로 적극적이었

다. 하지만 지원 안에는 카슈미르 분쟁의 해결이라는 조건이 붙어있었다, 결국 미국은 인도를 포기할 수 없었고, 파키스탄의 제안은 기각되었다. 그럼에도 파키스탄의 지속적인 구애는 이후 미국의 지원 안이 구체화되는 한 원인을 제공했다고 평가할 수 있다.

파키스탄은 영국의 지원을 기대하기 어려웠다. 독립 초기 영국은 파키스탄에 우호적이었고, 파키스탄 역시 영국과의 관계 개선에 적극적인 모습을 보였다. 하지만 인도와의 체제 경쟁 과정에서 파키스탄은 영국에 실망하게 되었다. 파키스탄은 카슈미르 분쟁에서 영국이 수행하는 중재 역할을 비난하였다. 인도의 비협조에도 불구하고 별다른 제재가 없다는 것이 그 이유였다.

파키스탄은 영국의 전향적인 태도를 이끌어내기 위해 헌법 개정 문제를 들고 나왔다. 독립 이후부터 인도와 파키스탄은 영연방에 속해 있었다. 하지만 영연방 내에서 두 국가의 지위는 달랐다. 인도는 독립 직후 제정한 헌법에서 영국 국왕의 권위를 인정하지 않았다. 이는 영연방 국가가 영국 국왕을 명목상의 국가수반으로 세우지 않은 첫 사례였다. 하지만 파키스탄은 다른 영연방 국가들과 동일하게 영국 국왕을 국가수반으로 인정하고 있었다. 이와 같은 상황을 파키스탄은 불평등한 것으로 인지했다. 따라서 파키스탄은 새로이 헌법을 제정하면서 영연방 내에서 인도와 동일한 지위에 설 것을 고집했다. 영국이 이를 인지하고도 막을 수 없었다는 사실은 이미 영국이 파키스탄에 대해 직접적으로 취할 수 있는 억제 수단이 없음을 상징하고 있었다.

아이젠하워 정부의 등장은 미국의 중동정책에도 전환기를 의미했다. 이를 상징하는 사건이 바로 국무부 장관 덜레스의 중동 방문이었다. 이는 영국과의 협력을 통해 간접적인 지역 개입을 추구하던 기존 입장이 극적으로 선회하였음을 보여주는 한 사례였다. 중동 순방에는 기존 우호국들과의 회담 및 지역 내 주요 외교관 회담이 주요 일정으로 포함되어 있었다. 순방을 통해 덜레스는 기존에 협력관계를 맺고 있던 터키와 이라크에 더해 추가적으로 다른 국가들을 포섭할 수 있기를 희망하였다. 이후 아이젠하워 정부는 덜레스의 중동 순방 성과를 바탕으로 새로운 중동 전략, 즉 ‘북부권(Northern tier)’ 전략을 추진하였다.

## 2. 미국-파키스탄 협상의 전개와 결과

미국 대외정책 결정권자들의 교체와 중동 정책 변화는 미국 파키스탄의 관계 변화의 가장 중요한 원인이었다. 파키스탄은 독립 이후 줄곧 미국의 안전 보장 확보를 대외 정책의 우선순위에 놓고 있었다. 반면 트루먼 행정부 시기 미국 외교관료들은 인도와의 관계를 의식하면서 파키스탄에 대한 직접적인 지원을 꺼리는 모습을 보였다. 인도와 파키스탄 두 국가 중에 하나를 선택해야 한다면 그 대상은 인도여야 했다.

아이젠하워 정부의 등장과 신중동정책은 파키스탄이 미국 대외 정책에서 지니는 전략적 입지를 강화했다. 당시 미국 정책 당국자들은 중동 방위를 위한 지역 내 동맹 체제 구축의 가장 큰 장애요인으로 지원 부족을 꼽고 있었다. 중동 국가들은 미국이라는 강력한 지원자가 직접 개입하지 않은 이상 집단 안보 질서에 연루되는 것을 꺼렸다. 반면 미국 역시 한국전쟁의 경험을 바탕으로 중동 지역에서 발생할 수 있는 전쟁에 연루되고 싶지 않았다. 양자의 입장을 절충할 수 있는 방안이 바로 파키스탄에 대한 미국의 지원이었다. 미국의 동맹으로 파키스탄이 등장하면, 다른 국가들 역시 집단 안보 질서의 유지 및 보강이 가능함을 확인할 수 있을 것이었다. 딜레스는 파키스탄의 참여를 이끌어내어 미국이 직접 개입하지 않고 중동 국가들이 자생적인 집단안보체제를 만들어갈 수 있기를 희망했다.

딜레스의 중동 순방 이후 미국과 파키스탄의 관계는 급진전했다. 1953년 5월 미 국무부장관 딜레스와 파키스탄 총리 아유브칸은 카라치에서 이틀에 걸쳐 회담을 진행한다.<sup>16)</sup> 첫 날 핵심 주제는 파키스탄 군대의 상황과 카슈미르 문제였다. 당시 미국과 파키스탄 사이의 군사원조 논의는 군사지원의 규모와 내용을 구체적으로 밝히는 수준에 올라 있었다.

16) Memorandum of Conversation, by Lieutenant Colonel Stephen J. Meade, May 23, 1953, FRUS, 1952-54, 1952-1954, Vol.9 Part.1, Document 45, p.130-131.

양국은 당시 대화에서 사단 수와 장비 등 군사기밀에 속하는 사항을 터놓고 이야기하며 이미 상호 소통이 가능한 수준의 신뢰를 쌓고 있었음을 보여준다. 대화에서는 군사 문제가 집중적으로 논의 되었고 카슈미르 분쟁 문제는 차후의 논의로 미뤄지는 모습을 보였다.

일견 우호적인 것으로 보였던 회의는 첫날부터 미국의 중동방위구상을 둘러싸고 양국의 의견이 충돌했다. 이는 양국이 동맹에 대해 지니고 있던 서로 다른 시각을 확인할 수 있는 좋은 기회를 제공한다. 먼저 파키스탄 측은 이집트 문제와 이스라엘-아랍국가 관계, 영국-이란 석유 문제와 인도-파키스탄 문제를 중동 지역 주요 현안으로 거론했다. 이에 대응해 미 국무장관 딜레스는 두 달 전 있었던 네루와의 회담 내용을 거론하면서 인도-파키스탄의 관계개선을 촉구했다.<sup>17)</sup> 문제는 카슈미르 분쟁 해결 방안에 대한 양국의 인식차이에 있었다. 파키스탄은 카슈미르 지방에 중립 기구를 만들어 관리하는 방안을 제시했지만, 이는 곧바로 미국의 강한 반대에 부딪혔다.<sup>18)</sup> 미국은 철저히 분쟁 당사자를 인도-파키스탄 양국에 국한해 사고며, 카슈미르를 별도의 분쟁 당사자로 인정하지 않으려는 입장을 취했다. 반면 파키스탄은 카슈미르 지역 주민을 거론하면서 인도에 유리한 형태로 갈등이 봉합되는 것을 막으려는 모습을 보였다. 양국의 입장 차이는 명확했고, 회담 이전에 합의에 이르지 못했음을 알 수 있다.

대신에 미국은 중동방위기구(MEDO)의 설립과 파키스탄의 참여를 제안하며 지역방위구상에 파키스탄을 편입시키는 것이 미국의 주요 목적임을 간접적으로 드러내었다. 특히 수에즈 운하 방위의 중요성과 당시 진행 중이던 영국-이집트 협상결과에 주목한다. 이와 같은 논리의 연장선상에서 전개된 회담 이틀째 대화 주제는 소련의 역할과 중동 방위 정책이었다. 회담에서 미국 측은 소련의 '평화 공세'가 자유세계의 분열을 노린 사실상의 세계 혁명전략이라고 지적하며, 중동에 지역 방위 체계가 필요함을 역설하였다.<sup>19)</sup> 파키스탄은 이에 대응해 시리아, 이라크, 이란과

17) Memorandum of Conversation, Prepared in the Embassy in Pakistan, May 23, 1953, FRUS, 1952-54, 1952-1954, Vol.9 Part.1, Document 40, p.122-124.

18) Memorandum of Conversation, Prepared in the Embassy in Pakistan, p.122-124.

19) Memorandum of Conversation, by the Counselor in Pakistan (MacArthur), May

파키스탄이 소련의 남진을 저지하는 중요한 축이 될 것이라는 주장을 펼치며 미국의 직접적인 지원을 요구했다.<sup>20)</sup>

파키스탄과의 회담 이후 덜레스는 파키스탄 군사 지원의 유용성을 확인할 수 있었다. 회담 주제 전반에 걸쳐 미국 파키스탄 양국은 합의 지점을 찾을 수 있었다. 무엇보다 가장 큰 수확은 양자가 목표하는 주제를 서로 명확히 할 수 있었다는 점이다. 먼저 미국은 중동방위구상의 주축으로 파키스탄을 동원하고 싶다는 입장을 명확히 전달할 수 있었다. 파키스탄은 이에 대응해 미국이 카슈미르 분쟁 해결에 적극적으로 나서 줄 것을 바랬다. 이와 같은 양자의 입장은 보다 큰 견지에서 볼 때 합의 가능한 것이었다. 무엇보다 미국은 파키스탄에 지원이 실제적인 것이 될 것임을 설득할 수 있었다.

회담이 끝난 뒤 1953년 6월 작성된 「국가 정세 판단 보고서」는 남아시아의 변화 가능성에 대한 미국의 판단을 담고 있다. 당시 인도 및 파키스탄의 비공산정권이 지속될 것으로 전망했다. 인도는 네루의 개인 권력 기반이 탄탄했고, 파키스탄은 무슬림 연맹 엘리트들이 군부의 지지를 얻고 있었다.<sup>21)</sup> 하지만 동시에 잠재적 위협 요인으로 인도-파키스탄의 경제 문제, 그리고 카슈미르 분쟁의 지속 가능성이 남아있었다. 1953년 국가안전보장회의는 미국의 남아시아 정책을 재검토하면서 남아시아의 지정학적 위치와 인력, 천연자원, 그리고 국제 문제 영향력의 네 기준으로 잠재력을 평가했다. 만약 남아시아가 소련의 영향력에서 자유롭다면, 유럽이나 극동, 중동지역에 비해 전면전이 발생할 가능성은 크지 않은 것으로 판단했다.<sup>22)</sup>

결국 미국은 미국의 파키스탄 군사지원이 인도를 분노하게 하겠지만, 그 분노가 인도와 서방국가의 관계를 단절할 수준에 이르지 않는 것으로 판단했다.<sup>23)</sup> 미국-파키스탄 상호 군사원조 협정이 체결된 직후

24, 1953, FRUS, 1952-54, Vol.11, Part.1, Document 47, p.134-136.

20) Memorandum of Conversation, by the Counselor in Pakistan (MacArthur), 1953, p.134-136.

21) National Intelligence Estimate 79, "Probable Developments In South Asia," June 30, 1953, FRUS, 1952-54, Vol.11, Part.2, p.1072-1088.

22) United States Policy Toward South Asia (NSC 5409), February 19, 1954, FRUS, 1952-54, Volume 9, Part 2, Document 622, p.1092-1098.

미 국무부 장관 덜레스는 국제연합과 인도, 파키스탄에 훈령을 내린다. 훈령에서 덜레스는 카슈미르 관련 의제 제안을 전적으로 파키스탄에 맡기고, 미국은 이에 대해 어떠한 행동도 취하지 말 것을 지시했다.<sup>24)</sup> 인도가 미국의 행동을 반인도 정책으로 간주하여 미인관계가 악화될 것을 우려한 조치였다.

인도와의 갈등을 우려하면서까지 미국은 중동 지역에 확고한 동맹국을 지니려 시도하였다. 하지만 그 의도와는 달리 미국과 파키스탄은 이미 동맹 시작 시기부터 서로 입장의 차이를 보였다. 동맹 체결 반년 뒤 이루어진 파키스탄의 모하메드 알리 대사와 미 국무부 부국장의 회견은 이를 잘 보여준다. 이 회담에서 두 당사자가 제시한 의제는 결국 중동 방위에 파키스탄의 참여하는 범위를 둘러싼 논쟁이었다. 미국은 파키스탄이 파슈툰 족 문제를 해결해 아프가니스탄과 연합할 수 있기를 희망했다. 또한 터키와의 관계 개선을 통해 중동의 평화 달성에 기여할 것을 희망하였다.<sup>25)</sup> 반면 파키스탄은 언어적 문제와 파키스탄 및 터키 양국군의 차이로 인해 실질적인 협력이 어려움을 주장했다.<sup>26)</sup>

미국 파키스탄 군사동맹은 주변 국가들의 즉각적인 반응을 불러일으켰다. 미국-파키스탄 군사동맹이 체결된 이후 나타난 미국-파키스탄 관계 진전과 파키스탄의 중동 방위 참여에 대해 소련은 불편한 심기를 드러내었다. 미국 외교관들은 지역 내 위협요인이 존재하지 않는 상황에서 두 국가의 연계는 방어적 목적일 수 없다는 소련의 공식 입장을 전하며 소련의 정책 변화에 주목할 것을 권고했다.<sup>27)</sup> 이후 미국과 소련의 대립전은 동남아시아로 무대를 옮겨 더욱 치열하게 전개된다.

---

23) National Intelligence Estimate 79, p.1082-1083.

24) The Secretary of State to the United States Mission at the United Nations, May 25, 1954, FRUS, 1952-54, Vol.11, Part.2, p.1357-1358.

25) Memorandum of Conversation, by the Director of the Offices of South Asian Affairs (Kennedy), November 26, 1952, FRUS, 1952-54, 1952-1954, Vol.11, Part.2, Document 835, p.1383-1384

26) Memorandum of Conversation, by the Director of the Offices of South Asian Affairs (Kennedy), 1952, p.1383-1384

27) The Ambassador in the Soviet Union (Bohlen) to the Department of State, March 20, 1954, Vol.9, part.1, p.490

### 3. 미국 파키스탄 상호방위원조협정의 의미

미국 파키스탄 동맹은 기존의 이집트 중심 중동방위기구 설립시도에 종언을 고하는 사건이었다. 중동국가 독립 이후 처음 등장했던 중동방위구상은 현상유지에 초점을 맞추고 있었다. 냉전의 개막 이전부터 지역질서를 주도해오던 영국은 자국 영향력 유지에 부심했다. 이는 소련의 진출을 막기 위해 지역 안정을 추구한 미국의 이해와 맞아떨어졌다. 두 국가는 식민지 해체와 함께 등장한 중동 국가들의 불안정 요인을 제거하는 것을 지역정책의 목표로 삼았다. 더불어 지역 내 보유한 이익 보전 역시 중요한 과제였다. 이와 같은 기준에서 영국은 수에즈 운하에 대한 점유권을 정책 핵심에 두었다. 중동방위구상 역시 이집트를 중심으로 편성되었다.

하지만 이집트의 상황이 변화하면서 영국 주도의 중동방위기구 구상은 차질을 빚기 시작하였다. 무엇보다 이집트 쿠데타는 수에즈 운하의 점유라는 정책 목표가 지닌 비현실성을 유감없이 드러내 보였다. ‘외국군’이 자국 내에 주둔하고 있는 동안 이집트가 중동 정치에서 적극적인 역할을 수행할 것으로 기대하기는 어려웠다. 영국은 1936년 이집트와 수에즈 운하의 점유권을 놓고 협상을 벌였고, 그 결과 20년 점유권을 보장받을 수 있었다. 하지만 15년이 지나고 두 국가 사이의 역학관계는 크게 변화하였다. 강제력을 상실한 영국이 더 이상 이집트를 통제할 수 있으리라 기대할 수는 없었다. 이 점에서 이집트 군부 쿠데타는 영국의 이집트 지배가 종식되었음을 알리는 상징이기도 하였다.

나아가 이집트의 정국 변화는 기존 중동방위구상에도 심각한 타격을 가했다. 냉전 초기 미영 중동방위구상은 중동 국가 내부의 이해와 협조를 기초로 하였다. 하지만 친영, 후일 친미적인 태도를 보인 중동 국가 대부분은 내부적으로 지배층과 대중의 갈등이라는 문제를 안고 있었다. 1차 세계대전 종전 이후 중동지역에 대한 오스만 제국의 지배는 종언을 맞았다. 하지만 이를 대체할 체제는 지역 유력자들의 개인적인 권력에

의지한 왕정체제였다. 2차 세계대전의 종언과 함께 왕정체제는 자체적인 정당성을 상실했다. 정치적, 경제적 불안정에 대응하기 위하여 중동 국가 대부분에서 개혁에 대한 요구가 커져갔다. 그 중심점은 점차 이슬람교로 나타나기 시작하였다. 이와 같은 상황에서 미영주도로 왕가들의 결속 형태를 띤 지역 안보질서는 광범위한 지지와 참여를 이끌어내기 어려웠다.

결국 파키스탄과의 동맹을 추진하면서 미국은 지역 안보의 목적과 참여 대상을 바꾸는 전략으로 상황 변화에 대응하였다. 새로운 전략에서 미국의 목표는 전적으로 소련의 침공 방지로 초점이 변경되었다. 이는 터키와 그리스 방위에 동원한 논리의 연장선상에 있었다. 새로운 집단안보 체제는 명백히 소련을 겨냥한 포위의 형태를 보이게 될 것이었다. 중동지역에서 새로이 등장한 협력대상은 터키, 이라크, 그리고 이란이었다. 이들 국가는 모두 세속국가를 지향하며, 이미 미국의 지원과 원조를 적극적으로 수용하던 국가라는 공통점을 지니고 있었다. 미국은 여기에 파키스탄을 추가하여, 중동방위의 목표를 한정하는 전략을 취하고 있었다.

이와 같은 전략의 변화는 그러나 기존 우호국의 반발을 불러왔다. 무엇보다 미국의 목표가 소련에 대한 봉쇄로 확정되면서, 다른 지역 내 문제들은 뒷전으로 밀려나는 모습이 나타났다. 파키스탄과의 동맹을 맺기 이전 미국의 전략은 철저하게 간접적인 수단에 의지했다. 동맹과 같은 직접 개입은 지역 내 갈등에 휘말릴 우려가 있었다. 덕분에 미국은 원하는 수준의 통합을 이끌어 낼 수 없었다. 하지만 이와 같은 정책은 동시에 지역 내 갈등에 유연하게 대응할 수 있는 장점이 있었다. 특히 중동 및 남아시아에서 미국의 정책은 지역 내 주요국가 및 영국과 활발하게 연계 및 조정을 나설 수 있게 했다. 하지만 파키스탄과의 동맹을 통해 미국은 기존 지역질서의 갈등에 직접 개입하게 되었고, 이는 즉각적인 반응을 불러왔다.

미국의 전략 구상 전환에 가장 민감하게 반응한 국가는 인도였다. 동맹 체결 이전부터 미인관계는 갈등 요인이 잠재해 있었다. 미국이 보는 갈등의 원인은 인도의 비협조와 완고함이었다. 독립 직후부터 인도는 미국 주도의 세계질서에 전면적으로 협력만 하지는 않을 것임을 분명히 하였다. 무엇보다 인도는 미소대결에 자국이 휘말림으로써 불필요한 대

내외적 갈등상황에 직면할 것을 우려하였다. 이와 같은 인도의 태도는 미국의 의심을 샀다. 특히 아이젠하워 정부시기에 이르면 미국의 비관은 네루의 인도가 공산주의에 경도되어 있다고 하는 확신으로 나아갔다. 이에 대한 학계의 평가는 엇갈리고 있다. 중요한 점은 미인관계의 악화 원인이 일방의 오해나 일회적인 잘못에 있기 보다는 상황 변화의 압력에 유연하게 대처하지 못한 양국의 근본적인 경직성에 있었다는 점이다.

미국의 파키스탄 군사지원이 인도의 격렬한 반응을 불러온 가장 큰 원인은 인도 자신이 안고 있던 체제의 경직성이었다. 인도제국에서 독립한 신생 인도 공화국은 영국의 지배 이후 고착화된 다양한 정치 조직의 느슨한 집합체였다. 대외적으로 알려진 바와는 달리 인도의 정치 체제는 대단히 이질적인 요소들이 공존하고 있었다. 이슬람과의 갈등을 제외하고 인도의 정치제도는 다른 이질분자들을 제도 안으로 포섭하는데 성공하였다. 그럼에도 여전히 인도는 국가로서 통합적 기능을 수행하기 위한 정체성 마련에 부심하고 있었다. 유명한 인도의 민주주의는 바로 이와 같은 고민을 해결하기 위해서 출발하였다고 해도 과언이 아니다.

이와 같은 상황에서 미국 파키스탄 상호방위원조협정은 인도의 정체성 자체를 위협하는 핵심 요인으로 받아들여졌다. 동맹체결 당시 인도와 파키스탄 양국은 독립한 지 10년이 채 지나지 않았다. 많은 인도의 정치가들은 파키스탄이 정치적 문제들로 인해 인도로 다시 흡수될 것이라는 희망을 지니고 있었다. 하지만 미국의 개입으로 인해 이와 같은 전망은 더 이상 설득력을 지니기 어려웠다. 또한 미국의 행동은 카슈미르 분쟁과 연결되어 인도의 추가적인 분노를 샀다. 이제 더 이상 인도 파키스탄 갈등은 지역 갈등으로 남을 수 없게 되었다. 이 점에서 많은 학자들은 미국의 전략이 오히려 인도를 친소정책으로 떠민 경향이 있었음을 지적한다.

미국의 전략 선회는 영국에게도 매우 당황스러운 것이었다. 이미 자국의 영향력 행사에 한계를 느끼고 있는 상황에서 영국은 미국의 움직임을 저지할 수 없었다. 파키스탄은 인도 제국의 한 구성원이었던 국가이기에 그 의미는 더욱 컸다. 여기에 더해 이집트 쿠데타는 영국이 추구해왔던 지역 질서 변화에 마침표를 찍었다. 나세르의 아랍 민족주의 주

장은 영국이 추구해 온 정책에 정확한 대책점에서 있었다. 하지만 미국은 이와 같은 이집트의 움직임을 어느 정도 용인할 수 있는 정책 구상을 지니고 있었다. 결국 나세르의 수에즈 운하 국유화 선언과 이후 벌어진 수에즈 위기는 미영관계를 최악으로 몰아가는 중요한 원인이 되었다.

#### 4. 소결

미국과 파키스탄 상호군사원조협정의 체결은 미영협조체제를 근간으로 전개되던 중동 지역 질서가 변화하는 전환점이었다. 이와 같은 변화가 가능했고, 필요한 이유는 종전 후 발생한 지역 환경 전환에서 찾을 수 있다. 우선 아랍 민족주의로 상징되는 새로운 정치적 정당성은 왕정 중심의 기존 체제를 뒤흔들었다. 정치 변동을 억지할 영국의 강제력 약화는 구상이 유지될 수 있는 실제적인 힘을 앗아갔다.

이와 같은 상황에서 미국은 국내외적 자원 동원의 문제에 직면하고 있었다. 소련과의 대결로 인해 소모되는 국력은 미국 정책 당국자들을 짓누르는 부담으로 작용했다. 부담에서 벗어나기 위해 미국은 세계 도처에서 자국의 이익 실현에 적합한 대리자를 구하고 있었다. 이는 무엇보다 소련과의 대결을 명백한 정책목표로 제시하였기에 가능했다. 이 점에서 자국의 생존을 위해 외부 지원이 필요했던 파키스탄은 미국의 서남아시아 정책에서 인상적인 대리인 역할을 수행할 수 있었다.

이와 같은 견지에 불 때 양국이 교환한 가치는 각각 참여와 생존으로 요약할 수 있다. 미국은 파키스탄과의 동맹을 통해 파키스탄을 서남아시아 지역 안보체제의 한 축으로 삼으려 하였다. 이 점에서 파키스탄은 그 자체의 국력 분만 아니라 안보 질서의 영속성을 보장하는 의미를 지니고 있었다. 반면 파키스탄은 미국과의 동맹을 통해 생존을 보장받기를 원했다. 이와 같은 입장의 차이는 이후 허다한 문제를 야기한다.

양국 동맹은 기존 지역 균형을 변화시켰다. 특히 이 변화에 가장 많은 영향을 받은 국가는 인도와 영국이었다. 먼저 인도는 지역 균형 변화로 인해 자국의 이익이 침해되었음을 인지하였다. 이와 같은 인식은

이후 인도가 비동맹외교를 적극적으로 펼치며 미국의 대외정책에 대립각을 세우는 직접적인 원인으로 작용하였다. 또한 영국의 경우 미국 파키스탄 동맹은 영국이 의도하던 기존 동맹 구조가 전면적으로 와해되는 것을 의미했다.

### Ⅲ. 냉전 형성기 미영 서남아시아 정책 협력 (1948-1951)

냉전 초기 미영협력은 2차 세계대전의 종언과 냉전의 시작이라는 시대 조건 아래서 탄생했다. 우선 2차 세계대전은 유럽 주도의 국제정치 질서를 해체하며 기존 국제 정치의 세력 균형을 극적으로 변화시켰다. 유럽 내부의 투쟁에 능력을 소모한 식민제국들은 더 이상 기존 식민지를 유지할 수 없었다. 이에 따라 무수한 지역에서 새로운 독립국가가 등장했다. 더불어 2차 세계대전 종전 이후 미소 양대 강대국을 중심으로 한 양극질서가 등장했다. 의도의 유무와는 관계없이 미국과 소련은 대결구도를 만들어 세계를 반으로 가르기 시작했다.

변화하는 세계정세 속에서 새롭게 초강대국으로 등장한 미국은 영국과의 협력 속에서 대외정책을 구축하기 시작했다. 오랜 고립주의의 전통 속에서 세계대전 이전 미국의 대외정책 공간은 아메리카 대륙에 국한되어 있었다. 이 공간이 극적으로 확장하는 과정에서 이미 세계정책을 구상하고 추진하던 영국과의 협력은 필연적이었다. 이른바 앵글로색슨 대외정책, 또는 ‘대서양 외교’ 개념에 기초한 연구들은 냉전 초기 미국과 영국의 협력 및 갈등 사례에 주목한다. 연구자들은 영국에서 미국으로의 패권 이전이 예외적일 정도로 큰 저항 없이 이루어졌음을 지적한다. 그 원인에 대해서는 다양한 이설들이 있다. 미영관계의 협력과 갈등을 제시하는 대표적인 연구로는 알드리치(Aldrich)의 작업을 들 수 있다. 그는 다양한 사례 연구를 통하여 냉전시기 미국과 영국 사이에는 유의미한 수준의 정보 공유가 있었으며, 이 공유가 이후 정책결정과정에서 실제적인 영향을 미쳤음을 주장한다.<sup>28)</sup>

본 연구는 알드리치의 시각을 기초로 하여 냉전초기 서남아시아, 특히 파키스탄 문제에 대해 미국과 영국의 협력 내용을 확인한다. 중동 국가들의 독립과 인도제국의 해체 이전까지 미국은 해당 지역에 특별한 이해관계를 지니고 있지 않았다. 이후 5년에 걸쳐 미국은 새로이 해당 지역에 대한 정책을 구상해 나간다. 이 시기 미국의 서남아시아 정책에는 영국과 주목할 만한 유사성이 드러난다. 특히 이는 과거 영국이 지배했던 지역에 새로이 외교 정책을 수립하는 과정에서 더욱 두드러진다.

2차 세계대전 이후 나타난 식민 제국의 해체 과정에서 미국은 미약한 관심을 표명하는 수준에 머무르던 지역들에 대해 새로이 전략을 수립할 필요성을 느끼고 있었다. 파키스탄은 아랍과 연결된 무슬림 국가의 일원으로서, 그리고 인도와 갈등하는 남아시아 국가로서 미국의 시야에 닿아 있었다. 이 시기 미국의 대 파키스탄 정책은 방관과 연루 방지에 초점이 맞추어져 있었다. 이와 같은 미국의 행동은 지역 안정을 해칠 외부 위협, 즉 소련의 직접적인 압력을 미국이 감지하지 못했기 때문에 가능했다. 미국은 파키스탄 주변 지역에 잠재한 위협을 영국과의 공조를 통해 헤쳐 나가고, 직접적인 개입을 삼가는 전략을 취했다. 이와 같은 입장은 인도와 파키스탄의 카슈미르 분쟁 해결과정에서 잘 드러난다.

같은 시기 영국 역시 미국의 정책에 발을 맞추어야 한다는 인식이 영국의 최고 정책결정권자들 사이에서 공유되고 있었다. 영국은 지역 내 영향력 유지를 위해 미국의 조력이 필요하였다. 2차 세계대전 이후 영국은 제국의 해체와 국력 쇠퇴라는 이중고에 시달렸다. 그럼에도 여전히 서남아시아는 영국에게 가장 중요한 지역이었다. 능력과 필요의 불균형 속에서 영국이 선택할 여지는 그렇게 많지 않았다.

## 1. 냉전 형성기 미국 대외정책과 ‘중동정책’의 탄생

냉전초기 미국은 세계 전략의 차원에서 지역 전략을 재구성할 필요에 쫓기고 있었다. 동아시아에서 미국 전략이 소련과 중국의 영향력

---

28) Aldrich, 2001, p.18-36.

확대 방지에 초점을 두었다면 중동 및 남아시아 전략은 해당 지역의 안정 도모에 초점이 맞추어져 있었다. 특기할 점은 후자의 경우 현재에 예상할 수 있는 것처럼 완전히 별개의 지역으로 다두어지지 않고 있다는 점이다. 한국전쟁 발발 후 1년 뒤 발간된 「근동지역 (영향력) 강화노력에 영향을 미치는 핵심문제들」이라는 제하의 보고서에는 대전략을 구상하는 미국의 고민이 담겨 있다. 보고서는 영국의 지배력 약화, 중동국가들의 자체방위 능력 미비, 그리고 소련의 위협 세 문제를 미국 전략 고려대상으로 제시하고 있다.<sup>29)</sup> 특히 보고서에서 미국 정책 당국자들은 지역 내부의 취약성에 주목하면서, 그 원인으로 양자 및 다자 협력 체제의 부재를 든다. 이와 같은 미국의 정책 전환은 일면 정권 교체와도 관계가 깊다. 하지만 넓게 보았을 때 정권교체 후 외교 정책 전환 자체가 결국 한국전쟁의 영향을 받은 것이었다는 설명이 가능하다.<sup>30)</sup>

국무부는 중동지역의 변화에 맞추어 새로운 정책을 추진하고자 했다. 4월에는 미국 정책에 대한 재평가가 이루어진다.<sup>31)</sup> 당시 미국은 그리스와 터키의 북대서양 조약 가입을 성사시켰다. 소련과의 대결이 미국의 외교적 승리로 끝나면서, 미국은 전략을 재점검할 여유를 얻을 수 있었다. 하지만 이는 동시에 자유세계에 전방위적인 원조를 천명한 트루먼 독트린의 시발점이기도 했다. 한 지역의 압력을 해소한 이후 미국은 다른 지역들 역시 문제 해결을 위한 새로운 전략 개발의 필요성을 느끼고 있었다. 먼저 미국은 중국의 사례가 중동에서 재현될 것을 우려했다. 중동에서 어떤 국가라도 자유 진영에서 이탈할 경우 그 심리적 영향을 헤아릴 수 없이 컸다. 하지만 당시 무슬림 세계에서 기존 강대국이던 영국과 프랑스, 그리고 미국의 영향력은 점차 감소하고 있었다. 여기에 아랍국가들 내에 만연한 불평등은 지역 불안정을 강화하는 요소로 작용하고

29) CIA Report, "Analysis of Near Eastern attitudes and conditions which affect U.S. security interests in that region," April 25, 1951, Reproduced in Declassified Documents Reference System, (Farmington Hills, Mich: Gale, 2013), p.2-6

30) Ira Chernus, 2008, p.16-29.

31) Memorandum by the Acting Regional Planning Adviser, Bureau of Near Eastern, South Asian, And African Affairs (Hoskins) to the Assistant Secretary of State for Near Eastern, South Asian, An African Affairs (Byroade), FRUS, 1952-1954, Vol 9, Part 1, Document 67, p.204-213.

있었다.

영국과 프랑스 식민세력에 대한 반감은 중동 지역 정치의 핵심 변수였다. 보고서는 당시 이란과 이집트에 만연한 반영감정과 모로코와 튀니지에 확산되던 반불감정을 소개한다. 미국이 기존 강대국들과 정책 연계를 강화할수록, 이들 국가에서 미국 역시 '제국주의자'로 비칠 가능성이 컸다. 이미 이스라엘 건국과정에서 미국의 신뢰도는 큰 손상을 입었다. 85만 명 이상의 피난민이 발생하였고, 어떤 평화협정도 체결되지 못했다. 또한 미국은 당시 남아시아 지역 정치에 대한 관여 방식에도 변화를 추구했다. 무엇보다 이는 인도-파키스탄 갈등에 더 이상 무관심한 채로 남아있을 수는 없다는 인식에 기초했다. 인도의 상실은 아시아의 다른 지역도 얼마든지 소련에 넘어갈 가능성이 있다는 것을 의미했다. 이는 미국의 안보에 중대한 위협을 가져오는 문제였다. 보고서는 인도 국내정치에서 공산당이 거둔 승리에 주목한다. 카슈미르 문제가 해결되지 못한 것도 우려를 불러오는 중요한 원인 중의 하나였다.

위와 같은 상황에 직면하여 당시 미국 외교 담당자들은 다음과 같은 정책을 취하기로 결정했다. 우선 미국은 중동지역에서 더 큰 방위부담을 인수해야 했다. 영국과 프랑스의 약화는 중동 지역에 권력 공백 상태를 조성했다. 그럼에도 미국의 참여가 영국 및 프랑스의 기존 이익을 침해하는 방향으로 나아가서는 안됐다. 어디까지나 미국이 중동 지역에서 추구하는 바는 지역 안정이었다. 서방 동맹국들과의 관계는 지역 안정을 위해서 다른 무엇보다도 중요한 가치를 지니고 있었다.

개별국가들에 대한 정책 대안 역시 중요했다. 지역 안정을 위해 국무부는 아랍 국가들과 이스라엘 사이의 관계에 초점을 맞추었다. 미국은 중동문제에 개입하면서 영국 및 프랑스에 대한 지원에 제한을 둘 필요성을 느끼고 있었다. 보고서는 미국이 전통적인 중립주의에서 벗어나 아랍 국가들에 적극 개입해야 함을 주장하며, 또한 미국의 남아시아 정책이 적극 개입 정책으로 수정되어야 함을 역설한다. 정책의 기초는 여전히 영국과의 협조에 맞추어져 있었다. 지역 개입정책의 핵심은 경제 원조에 있었다. 원조는 단순한 관계 개선뿐만 아니라 지역 발전 까지 가져올 수 있는 장기적인 계획아래 진행되어야 했다.

## 2. 미국 대외정책의 전개와 남아시아, 그리고 카슈미르

1948년 인도제국이 해체되기 이전까지 미국은 남아시아 및 중동 지역 전반에 대해 특별한 이해관계를 지니고 있지 않았다. 전통적으로 인도양과 인도 아대륙은 영국의 지배지역이었고, 아시아에서 미국의 핵심 이익지역은 중국이었다. 2차 세계대전 동안에도 버마 지역에서 일본군을 상대하는 전선은 전적으로 영국 몫이었고, 미국의 군사 지원은 중국에 집중되었음이 이를 잘 보여준다. 중동지역 역시 미국의 전략 고려에서 높은 순위를 차지하지 않았다. 중동 지역 질서를 관장하는 영국의 최우선 과제는 수에즈 운하의 안정성 확보였다. 더불어 페르시아 만 원유 개발은 아직 개발의 첫 삽을 뜨기 시작한 단계에 불과했다. 미국이 이 지역에 대해 특별히 영향력을 행사해야 할 이유는 관측되지 않았다.

하지만 2차 세계대전의 종전은 식민 제국들의 해체라는 예상치 못한 결과를 가져왔다. 유럽에서 구체화되던 냉전과는 별개로, 식민 해방의 요구가 아시아와 아프리카 지역에서 빗발쳤다. 두 차례의 세계대전을 거치면서 구체화한 반식민주의, 민족주의 운동은 세계정치의 한 동인으로서 이른바 제3세계가 만들어지는 가장 중요한 원동력을 제공했다. 남아시아 역시 인도제국의 해체를 시작으로 영국 주도의 지역 질서가 변화하기 시작했다. 이는 새로이 세계질서를 구축해가던 미국에게 또 다른 고민거리를 제공했다. 전통적으로 식민제국의 각축장이었고, 특별한 이해관계가 없던 지역에서 기초부터 개입 전략을 구축하기 시작한 미국은 먼저 해당 지역이 자국에 지니는 의미를 구체화할 필요가 있었다.

미국 외교문서에서 인도와 파키스탄 관련 정책 및 언급은 1948년 작성된 미 중앙정보국(CIA)의 「세계정세보고」에 본격적으로 등장한다.<sup>32)</sup> 이에 따르면, 인도 아대륙이 독립 후 불안정한 상황을 유지하고 있지만, 소련의 영향권 안으로 편입될 가능성은 적다는 것이 당시의 판단

---

32) CIA report, "Review of The World Situation," September 16, 1948, Reproduced in Declassified Documents Reference System, (Farmington Hills, Mich: Gale, 2013), p.4

이었다. 다만 인도와 파키스탄은 각각 경제 및 군사 차원에서 미국에 중요한 이익들을 보유하고 있기 때문에, 이 이익들을 수호하기 위한 조치는 필요하다는 것이 당시 미국의 입장이었다. 먼저 미국 경제는 인도가 산출하는 주요 천연 자원들에 상당 부분 의존하고 있었다. 또한 파키스탄의 경우 소련 공격을 위한 주요 전진기지를 제공할 수 있었다.

인도체국 해체를 전후한 시기 미국의 대외 정책 우선순위에서 남아시아는 상대적으로 낮은 수준에 머물러 있었다. 이는 소련의 팽창 위협이 그렇게 크지 않다고 판단했기 때문이었다. 냉전시기 미국의 최대 관심사가 공산주의 확산 저지였음은 주지의 사실이다. 인도 독립초기 미 중앙정보국은 인도 아대륙 북부의 험준한 지형조건과 지역 국가들의 친서방 정책을 근거로 하여 소련의 무력침공에 의한 인도의 공산화 가능성을 낮게 평가했다.<sup>33)</sup> 인도 공산화의 위협은 외부가 아닌 내부에 있었다. 네루를 필두로 한 인도 지도자들의 친사회주의 성향과 인도 공산당의 존재는 인도 공화국 출범 이후부터 미국 정책 당국자들에게 공산주의 확산에 대한 불안을 안겨주었다.<sup>34)</sup> 따라서 트루먼 행정부는 인도 독립 초기부터 다양한 경로로 인도에 원조를 제공하였다. 미국 정부는 1949년 이미 인도와 상호원조조약을 체결하고 군사지원을 제공했다.<sup>35)</sup> 더불어 1951년에는 긴급 구호 식량 지원법을 제정해 당시 인도가 직면한 식량위기를 해결하는데 도움을 주기도 하였다.<sup>36)</sup>

또한 한국전쟁 이전 시기 미국은 남아시아 및 중동지역에서 영국의 지원을 기대할 수 있었다. 인도 제국의 소유자였던 영국은 여전히 지역에 영향력을 발휘하고 있고, 트루먼 행정부는 그 영향력에 편승하여 지역 방위라는 목표를 이루고자 하였다.<sup>37)</sup> 영국은 2차 세계대전 종전 이

---

33) Review of the World Situation, 1948, p.1-8.

34) CIA report, "Estimate of probable developments in the Kashmir dispute during 1951," September 14, 1951, Reproduced in Declassified Documents Reference System, (Farmington Hills, Mich: Gale, 2013), p.5

35) The Mutual Defense Act of 1949, October 10, 1949

36) The India Emergency Food Act of 1951, June 15, 1951

37) NSC 65/3, "Report by the National Security Council on United States Policy Toward Arms shipments to the Near East," May 17, 1950, Reproduced in Declassified Documents Reference System, (Farmington Hills, Mich: Gale, 2013) p.1-3.

후 식민지 군을 전면개편하면서 기동 개념에 기초한 새로운 지역방위 체제를 구상했다.<sup>38)</sup> 인도 아대륙은 영국의 핵심 이해지역이었고, 따라서 미국 대외정책 담당자들은 영국과의 방위협력을 기대했다.

한국전쟁 이전까지의 미국 대전략에서 남아시아 전략 핵심은 인도였다. 중국 공산화는 아시아에서 미국이 보유한 권익이 축소되는 결과를 낳았다. 수년간에 걸친 중국에 대한 지원이 실패로 돌아가고 트루먼 행정부는 지역 안보에 협력할 다른 아시아 국가를 탐색해야 했다. 이 점에서 민주주의 국가이자 지역 내 핵심 국가인 인도는 중국에 비견할 수 있는 대안으로 떠올랐다. 이 시기 미국 외교 정책분석가들 사이에서는 인도의 비협조적인 태도에 대한 우려와 불안에도 불구하고 인도를 아시아 전략의 핵심 중 하나로 삼아야 한다는 견해가 우세한 모습을 보였다.<sup>39)</sup>

반면 안보와 국가 생존을 위해 미국의 지원을 얻으려 한 파키스탄의 노력은 긍정적인 답을 받지 못했다. 미국 외교문서에서 파키스탄의 존재는 미국이 카슈미르 분쟁 조정국으로 개입한 1948년이 되어서야 시작된다. 하지만 이후 파키스탄은 트루먼 행정부의 대외정책에서 높은 순위에 자리매김하지 못했다. 파키스탄은 인도에 비길 때 더 전략적인 가치를 지닌다고 보기 어려웠다. 지역 안정을 최우선으로 한 당시 미국 정부는 갈등하는 두 당사국 중 어느 한 편을 일방적으로 들며 개입하기를 원하지 않았다. 파키스탄 체제 내부의 약점 역시 미국이 파키스탄과의 관계 개선에 신중한 태도를 보인 중요한 원인이었다. 우선 파키스탄은 동과 서 양 지역으로 분리되어 있어 잠재적 적대세력, 즉 인도의 공격에 매우 취약했다. 또한 친 서방 정책을 지향하는 세속국가를 추구한 지배층과 반 식민주의와 이슬람국가 건설에 경도된 대중 사이의 간극 역시 중요한 불안요소였다.<sup>40)</sup> 이 때문에 파키스탄은 지속적인 노력에서 불구

---

38) French, 2012, p.43-57.

39) K. Alan Kronstadt, "India-US Relations," LIBRARY OF CONGRESS WASHINGTON DC CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, published in <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a494880.pdf> (2013년 8월 15일 검색), 2009, p.2-3.

40) Howard B. Schaffer & Teresita C. Schaffer, *How Pakistan negotiates with the United States : riding the roller coaster*, (Washington, DC: United States Institute of Peace, 2011), p. 35-41

하고 독립 초기 미국으로부터 의도한 수준의 지원을 얻지 못했다.

카슈미르 분쟁의 전개와 미국이 주도한 국제사회의 개입은 냉전 초기 남아시아에 미국이 직간접적으로 개입한 첫 사례이자 미국 개입의 근거를 보여주는 중요한 근거이다. 카슈미르 분쟁은 새로 건국한 인도와 파키스탄 양국의 정체성을 둘러싼 싸움이었다. 인도제국의 해체에 결정적인 역할을 한 국민의회와 이에 반발한 무슬림 연맹 양자는 각기 다른 나라를 세우게 되었다. 이 과정에서 500이 넘는 다양한 정치단위들을 어떤 형태로든 신생 국가의 정치체제 안에 흡수되어야 했다. 인도는 무슬림을 포함한 세속국가로 지향했고, 파키스탄은 무슬림을 위한 세속국가를 원했다. 이 점에서 지배자는 인도에 소속되기를 원하고 대중 다수는 무슬림은 잠무-카슈미르 지방의 상황은 갈등의 근원이 되었다.<sup>41)</sup>

수십만이 학살당하고 살던 곳을 떠나면서 인도-파키스탄 분리 독립은 일단락되었지만, 카슈미르 지역의 소요는 시간이 지나면서 격화되었다. 두 나라의 군대가 무력개입에 나서는 상황으로 전개가 빠르게 악화되자 이 문제는 국제연합(UN)의 소관으로 넘어갔다. 이는 동시에 국제연합의 결정을 주도하던 미국의 역량을 시험하는 시험대였다. 1948년 처음으로 분쟁 문제가 안보리에 회부된 이후 트루먼 행정부는 1953년 까지 총 네 차례에 걸쳐 특사를 파견하며 조정해 나갔다.<sup>42)</sup> 하지만 최종적인 국경선 획정에는 실패했고, 미국-파키스탄 동맹이 성립한 이후에도 해결책은 나타나지 않았다.

종합하여 볼 때 한국전쟁 이전 미국의 남아시아 정책인 인도에 무게중심이 기울어 가는 모습이었다. 인도는 파키스탄에 비해 지역 내 중요성에서 우위에 있었고, 파키스탄은 내부 문제를 안고 있었다. 카슈미르 분쟁 해결과정은 미국의 정책 우위가 어디에 있었는지를 보여주는 사건이다. 미국은 카슈미르 분쟁 해결 과정에서 직접 개입하기 보다는 유엔의 요청에 의한 분쟁 조정의 역할에 충실하였다. 이와 같은 미국의 태도는 지역 내 갈등에 연루되기를 바라지 않는 정책적 고려에서 나온 것으로 평가할 수 있다. 파키스탄의 지속적인 관계 개선 노력은 그렇게 영향력이 크지

41) 조길태, 『인도와 파키스탄: 대립의 역사』, (서울: 민음사, 2009), p.37-85.

42) 조길태, 2009, p.96-104.

않았다. 하지만 카슈미르 분쟁에서 인도가 보여준 완고한 태도는 미국 정책 내 양국 균형에 변화를 예고했다. 무엇보다 미국의 개입은 반대하는 네루의 일관성 있는 태도는 지역 협력자로서 인도의 역할에 대해 미국이 의문을 던지는 계기가 되었다.

### 3. 냉전 형성기 대영제국 해체와 중동정책

1948년은 '냉전'이라는 개념이 처음으로 나타나던 시기였다. 제국의 해체와 영향력 약화에 직면한 영국은 소련의 팽창에 직접적으로 노출되어 있었다. 이 견지에서 영국은 소련의 위협을 새롭게 평가할 필요성을 느꼈다. 1948년 영국 내각은 대 소련 정책 입안을 준비하고, 이에 발맞추어 영국 외무부는 현 상황에 대한 분석 보고서를 작성했다. 먼저 영국 외교부는 소련 정부와 우호관계를 맺을 수 없음을 지적한다.<sup>43)</sup> 영국이 보기에 소련 정부의 정책은 마셜플랜의 실패와 자본주의 국가 진영의 내부 분열을 가정하고 있었다. 이는 맑스-레닌주의에 기초한 가정이었다. 그렇기 때문에 소련은 미국 주도의 유럽 재건안에 반대를 표명했다. 반면 영국은 유럽 재건을 통한 경제 부흥을 목표로 했다. 결국 영국은 자국 이익 수호를 위해서 소련과 대결할 필요가 있다고 판단했다.

소련이 영국의 이익에 가하는 직접적인 위협으로는 크게 두 가지가 있었다. 먼저 정치적으로 소련은 영국에 적대적인 정책을 폈다. 소련 영향권 안에 있는 국가들과 영국의 관계는 단절되었으며, 세계 각지에서 소련은 조직적으로 반영감정을 부추겼다. 트루먼 독트린과 마셜 플랜에 직면하면서 소련의 적대행동은 더욱 그 수위를 높일 것으로 판단되었다. 유럽의 재건과 발전은 소련의 이익에 반하는 것으로 영국 정부는 판단했다. 따라서 유럽 재건을 바라는 미영양국은 소련과 대립각을 세울 수 밖에 없었다. 영국 외교부는 영국의 고립을 피하기 위해서는 미국과의 긴밀한 협력관계가 중요함을 강조하며 대결 구도를 고정된 것으로 판단하는 시각을 보여준다. 이는 냉전초기 미영양국의 정책당국자들이 공통적

---

43) Memorandum by the Secretary of State for Foreign Affairs, January 5, 1948, N.A., C.P. (48) 7, p.1-2.

으로 보인 특색이다.

경제적으로 볼 때 소련의 위협은 직간접적으로 전개되었다. 우선 직접적으로 소련은 정치적 지배 영역을 확장하려 시도했다. 동유럽이 바로 그 사례였다. 정치적 지배를 확립한 이후 소련은 동유럽에 일당독재와 계획경제를 강요했다. 각종 무역 조약은 예속과 통제 관계를 더욱 강화했다. 동유럽의 사례를 보면서 영국은 소련 팽창의 결과를 우려했다. 차후 소련 측으로 넘어가는 국가는 동일한 결과를 맞을 것이었다.

또한 소련은 간접적으로 영국의 경제 정책을 압박했다. 여러 수단을 동원하여 소련은 자국의 경제적 영향력 확대를 기도했다. 분명 소련의 경제적 지배 영역은 정치적 지배 영역을 넘어서지 않았다. 하지만 각종 경제원조와 지원을 통해 소련은 지배 영역 너머의 지역에서도 영향력을 확대하려 했다. 영국 정부는 중동 지역에서 점증하는 소련의 압력을 우려했다. 페르시아에 대한 소련의 팽창기도가 대표적인 사례였다. 이에 대응하기 위해서는 영국의 자체 능력만으로는 부족했다. 이 점에서 영국 정부는 미국 의회의 소극적인 태도를 우려했다. 마셜플랜의 성공 없이는 소련의 팽창을 성공적으로 방어할 수 없었다.<sup>44)</sup>

2차 세계대전은 영국의 국력에 돌이킬 수 없는 타격을 가했다. 전쟁이 끝난 뒤에도 영국 경제는 쇠퇴를 거듭했다. 위기는 대내외에서 감지되었다. 주력 산업은 전쟁을 거치는 중에 파괴되거나 노후화 되었다. 인도제국을 필두로 수많은 식민지를 상실하였다. 미국의 원조는 영국을 채무국으로 만들었다. 이 같은 상황은 군사력에도 영향을 미쳤다. 영국은 새로운 환경에 대응하여 군사력을 재정비할 필요성에 놓여 있었다. 예산의 압박으로 인해 영국 군사력의 쇠퇴는 불가피하였다. 남은 부분은 '냉전'에 대비하기 위한 필요최소한에 그쳤다.

냉전 초 영국의 대외정책 전환을 지휘한 이튼 수상은 영국 내각이 제기한 전략을 다음 두 가지로 요약하고 있다. 우선 국방전략의 목표는 최종목표는 '냉전'의 승리였다. 두 번째로 냉전 승리는 영국 방위와 해상 지배력 유지, 그리고 중동 내 영국의 지위 유지를 통해서만 달성할 수 있었다.<sup>45)</sup> 당시 중동은 영국의 국방에서 최전선에 위치하고 있음을 보여

44) Memorandum by the Secretary of State for Foreign Affairs, 1948, p.11-12

주는 대목이다. 문제는 수단이었다. 인도군을 상실한 상황에서 영국이 동원할 수 있는 병력은 급격한 감소를 겪었다. 이후 영국 정부는 중동에서 능력과 필요의 격차를 메우기 위한 노력을 경주했다.<sup>46)</sup>

냉전이 가시화하면서 영국 내각은 중동지역에서 소련의 영향력 확대를 우려했다. 소련의 공산혁명 전략은 전세계를 대상으로 했다. 이미 그리스와 에게 해, 그리고 터키에서 위기가 찾아왔다. 이 지역에서 발생한 위기는 중동에 대한 위기의식과 연결되었다. 중동 지역은 각종 천연 자원과 전략 요충지를 영국에 제공했다. 만일 영국이 중동 지역을 상실한다면 이는 이미 심각한 타격을 입은 영국 경제에 치명타를 가할 터였다. 2차 세계대전 종전 후 중동 지역은 정치적 격변기를 맞고 있었다.

이 점에서 영국 대외정책담당자들은 중동의 민족주의를 소련의 위장전술로 의심했다. 1948년 당시 영국 외교부가 판단한 소련의 대 아시아 전략은 크게 두 가지로 요약되었다.<sup>47)</sup> 우선 소련은 억압받는 식민지인들의 해방자로 스스로를 자임했다. 또한 소련은 아시아인들이 서구 민주주의 체제를 거부하기를 희망했다. 소련은 전략 수행을 위해 아시아 각국에 민족주의 운동을 고취시켰다. 아시아 각국의 공산당에는 모스크바에서 훈련받은 숙련된 공산주의자들이 침투했다. 영국 정부는 이들을 민족주의 감정의 근원지로 판정했다. 이와 같은 시각은 이후 영국이 민족주의 요구에 매우 경직된 태도를 보이는 원인을 제공했다. 식민제국의 경험과 민족주의는 양립할 수 없었다. 이후 미국과의 교섭에서 민족주의에 대한 경직성은 지속적으로 문제가 되었다.

1949년 이든 수상은 취임이후 중동정책을 재검토한다. 당시 채택된 정책 보고서는 이전과 차별화되는 특별한 변화를 담고 있지 않다. 대신 이 보고서는 당시 영국이 중동 지역 정치를 이해한 방식과 변화 과정에 대해 시사점을 던져준다. 우선 영국은 중동 지역을 결코 포기할 수 없었다. 중동은 전략적으로 통신연락의 핵심이자 원유 공급처, 아프리카와 인도양 수비지, 그리고 대체 불가능한 공격 기지의 가치를 지녔다. 경

45) Memorandum by the Prime Minister, Defense Estimates 1950-51, September 9, 1949, N.A., C.P. (49) 245, p.1

46) Memorandum by the Prime Minister, Defense Estimates 1950-51, 1949, p.3

47) Memorandum by the Secretary of State for Foreign Affairs, 1948, p.8

제적으로는 영국 경제 회복에 중요한 가치를 지니고 있었다.

영국 외교부가 1949년 말 작성한 한 보고서는 중동의 경제적 중요성이 강화되었음을 두 가지 사례를 들어 지적했다. 우선 원유 생산 및 수출량이 비약적으로 증대했다. 1951년에 이르면 영국 수요의 82%를 중동이 감당할 것으로 전망되었다. 다음으로 농업 생산력이 신장되고 인구가 늘어났다. 이는 세계 식량 수급에 새로운 변동요인으로 작용할 것이었다.<sup>48)</sup> 나아가 인구학적 변화는 중동 및 서남아시아 지역을 국제정치에서 더욱 중요하게 만드는 동시에 지역 내 불안정성을 심화시킬 것이었다.

더불어 영국은 역사적으로 중동 지역에 책임을 지니고 있었다. 오스만 제국 세력을 구축한 이후 중동 지역은 영국의 영향력 아래 있었다. 따라서 영국은 기존의 우월한 지위를 계속 유지할 방안을 강구할 필요성이 있었다.<sup>49)</sup> 세계 전략 차원에서도 중동은 중요했다. 중동은 아프리카 방위의 최전선이였다. 육상 및 해상 교통의 교차점이기도 했다. 다른 무엇보다 중동은 영국 방위의 최전선을 담당했다. 중동의 상실은 전면전 발발시 잠재적 적대요인, 즉 소련을 공격할 수 있는 발판의 상실을 의미했다.

당시 영국 정부는 중동의 불안정을 가져오는 국가 내부의 문제로 행정력 미비를 꼽았다. 이에 대한 대책은 조언, 전문가 파견, 정보 제공에 초점이 맞추어져 있다. 미국과의 중요한 차이점은 물질적 지원에 신중하다는 점과 신진세력에 대해서도 배타적이지 않은 태도에 있다. 중동 국가들의 경제 상황은 나라별로 천차만별이었다.

1949년 당시 영국이 중동에서 직면한 주요 변화는 아랍 통일운동과 이스라엘 건국이었다. 먼저 영국은 아랍 통합이 이루어져 지역 내 갈등이 줄어들기를 희망했다. 하지만 당시 아랍 통합을 위한 제안은 기존 아랍 연맹 강화안과 “비옥한 초승달 지대(Fertile Crescent)” 통합, ‘대 시리아(Great Syria)’ 계획으로 분열되어 있었다. 영국은 이 세 제안 중 어

48) Memorandum by the Secretary of State for Roreign Affairs, *the Middle East*, October 19, 1949, N.A., C.P. (49) 209, p.1

49) Memorandum by the Secretary of State for Foreign Affairs, *the Middle East*, 1949, p.3-4.

는 편도 들지 않기로 결정했다. 제안들과 관련해서 영국의 의도는 철저하게 지역 안정과 분쟁 억제에 있었다.

이스라엘 문제는 영국의 중동 외교에 가장 큰 도전을 의미했다. 팔레스타인 문제는 전략적인 고려뿐만 아니라 아랍인들의 심리에 대한 고려까지 필요한 문제였다. 영국은 이스라엘이 건국을 선언한 직후 바로 이스라엘을 국가로 승인했다. 이스라엘은 국가 생존을 위해 서방 친화적인 태도를 취하고 반공정책에 적극 협조할 것으로 예측되었다. 하지만 그 대가로 영국은 아랍 국가들의 적대감에 노출되어야 했다. 수에즈 운하와 페르시아 만 원유를 고려하면 피하고 싶은 결과였다.

이에 따라 영국은 이스라엘과 아랍 국가들의 우호관계 형성을 정책 목표로 준비했다. 영국의 중동방위 전략은 소련의 팽창 저지에 초점을 맞추고 있었다. 영국은 중동을 절대 포기할 수 없는 지역으로 분류했다. 중동 정부의 군사력은 믿을 수 없는 전력으로 판단했다. 영국은 자력 방위를 위해 이집트를 주요 거점으로 생각했다. 영국의 전략은 주변 국가들에 주요 거점을 확보하고, 공격을 방어하는 식으로 이루어졌다.

#### 4. 대영제국의 해체와 남아시아 정책 구상

중동 국가들이 영국의 영향력 아래에 남아있게 할 수 있는 수단은 매우 제한적이였다. 영국 외교부는 경제 개발을 위한 대내외 원조 금액을 내부 투자액으로 다음 10~15년간 7천만 파운드, 그리고 동기간 외부 투자 9천만 파운드가 필요할 것으로 예측했다.<sup>50)</sup> 외부 투자의 주체는 재건발전을 위한 국제은행(IBRD)가 유력했다. 미국과 영국이 주축이 된 은행인 만큼 미국과의 협력이 중요했다. 당시 영국은 중동정책 수립을 브리티쉬 중동 사무국(BMEO)에 의지하고 있었다. 1945년 설립된 당 기구는 중동 국가들에 대한 조언 제공을 목적으로 했다. 하지만 제한된 재원은 실질적인 정책 영향력을 담보하기 어려운 수준이였다.

물질적 지원 외에 영국 정부가 중동 지역에서 활용할 수 있는 정

---

50) Memorandum by the Secretary of State for Roreign Affairs, *the Middle East*, 1949, p.3-4.

책 수단은 각종 조약에서 나왔다. 2차 세계대전 이전 영국의 중동 전략은 지역 내 국가들과의 조약을 통해 규정되었다. 영국은 이집트, 터키와 조약을 맺고 군사 주둔과 지역 협력을 보장받았다. 또한 영국은 지역 안정을 위해 지역 내 협력체의 조력을 기대할 수 있었다. 하지만 아랍연맹으로 대변되는 지역 내 협력체 결성은 영국의 기대에 미치지 못했다.<sup>51)</sup> 지역의 미래를 검토하면서 영국이 가장 기대한 시나리오는 지역 안보 협력 강화와 집단안보 체제 구성이었다. 그리스, 터키와 페르시아를 중심으로 중동 조약이 구체화될 움직임이 있었다. 대서양 조약처럼 중동조약은 지역방위조직 창설에 기여할 것이었다. 각국이 조약에 참여할 유인을 위해 영국과 미국의 조약 참여가 요청되었다. 장기적으로 볼 때 조약은 중동 전 국가로 확대되는 것이 바람직했다.<sup>52)</sup>

군사전략의 문제를 보완하기 위해 영국은 중동 지역 전체를 묶는 조약을 만들 필요가 있음을 인지하기 시작했다. 영국은 자국이 보유한 군사시설을 지키기 위해 해당 국가들을 안정화 시킬 필요가 있다고 판단했다. 조약은 대서양 조약과 유사한 형태가 될 것이었다. 조약의 성공을 위해서는 미국의 참여가 필요했다. 영국은 1949년 당시 미국의 참여 가능성을 낮게 평가했다.<sup>53)</sup> 아랍 국가들과 이스라엘이 우호관계를 맺어 한 조약에 함께 참여하는 상황 역시 상정하기 어려웠다. 더불어 조약이 체결된다 하더라도 이를 통해 영국의 군사 기지들이 안전을 확보하리라는 보장 역시 존재하지 않았다. 방위에 필요한 무장 도입 역시 중요한 문제였다. 중동 방위 체계를 구축하는 과정에서 영국은 중동 국가들의 무기 추가 도입 요구를 받았다. 하지만 보고서는 중동 국가들의 독립적인 무장력 강화를 우려했다.

이와 같은 상황에 직면하여 영국 정부는 지역 안정과 영향력 유지를 추구했다. 이를 위한 주요 정책으로는 지역 국가와의 협력 및 각종

---

51) Memorandum by the Secretary of State for Roreign Affairs, *the Middle East*, 1949, p.2

52) Memorandum by the Secretary of State for Roreign Affairs, *the Middle East*, 1949, p.6

53) Memorandum by the Secretary of State for Roreign Affairs, *the Middle East*, 1949, p.5-7.

원조가 제시되었다. 서남아시아에서 영국 외교부가 주목한 주요 정책 대상은 주로 아랍 국가들이었다. 외곽 지역인 그리스, 페르시아(당시의 이란), 그리고 터키에 대해서는 상대적으로 낮은 관심을 보였다. 미국과의 협력 역시 중요한 문제였다. 보고서는 미국과의 협력이 중요한 이유로 차기 전면전의 가능성을 거론하고 있다. 하지만 미국과의 협력은 영국의 특별한 위치를 훼손하지 않는 수준에 머물러야 했다. 이스라엘과의 관계는 기본적으로 평화를 추구했다. 하지만 이스라엘과의 친교와 아랍 국가들에 대한 영향력 감소를 의미한다면 이득보다는 손실이 더 클 것으로 판단했다.

영국 정부는 중동 문제에서 미영협력은 견고하다고 판단했다. 두 나라는 팔레스타인 문제를 둘러싸고 의견충돌을 벌인 지 얼마 지나지 않은 상태였다. 하지만 이스라엘의 건국이 기정사실이 되면서 두 국가의 대립점은 소멸했다. 미국과의 중동정책 협력에서 영국의 목표는 미국이 현상 유지 정책을 채택하는 것이었다. 보고서는 최상의 경우로 미국이 방위와 반공정책, 경제 및 사회 발전 등 현재 영국 주도로 진행 중인 사업의 중요성을 이해하고 참여하는 경우로 들고 있다. 이는 미국이 중동에서 영국이 떠맡은 역할을 대신할 의지가 없기 때문에 가능했다.

비록 물질적 자원 동원력은 시간이 지나면서 감소하고 있지만, 영국은 자국이 쌓아온 경험과 조직의 유용성을 바탕으로 미국과 협력하고자 했다. 1949년 당시 미국은 중동에서 사우디아라비아와 트리폴타니아에서 공군기지를 운용했다. 소련과의 전면전 상황에서 영국은 미국과의 공동행동을 기대하고 있었다. 보고서에서 파키스탄에 대한 별다른 언급이 없는 점은 주목할 부분이다. 영국이 적어도 중동 정책의 범위를 페르시아 만까지로 볼 뿐, 구 인도 제국 지역은 별개로 인식하고 있었음을 보여준다.

당시 한 내각회의에서는 수상이 제시한 미영협력제안에 대한 논의가 이루어졌다.<sup>54)</sup> 회의의 주제 중에서 워싱턴-오타와 회담의 결과에 대한 논의는 주목을 요한다. 해당 논의는 워싱턴에서 열린 영국 외무상과

---

54) Conclusions of a Meeting of the Cabinet held at 10 Downing Street, S.W. 1, September 4, 1951, NA, C.P. (51) 58, p.213.

미국 국무장관의 회담, 그리고 오타와에서 열린 북대서양 위원회 회의 결과를 반영하고 있었다. 회담의 주요 주제는 소련 봉쇄와 유럽 통합, 그리고 중동 정책 합의였다. 먼저 영국은 미국의 소련 봉쇄 정책과 관련하여 영국의 역할을 다하고 있다고 판단했다. 또한 북대서양조약기구와 유럽경제협력제안 등 유럽 통합에 대한 미국의 정책에 무조건적으로 따르지 않을 고려임을 확인하고 있다.

중동정책에 관련해서는 내각 각료 다수가 이집트 문제에 집중하는 모습을 보였다. 우선 외무부는 미국이 이집트 문제에 관심을 가지기 시작했다고 언급했다. 당시 영국은 이집트와의 조약 갱신 협상이 결렬된 상태였다. 영국 수상은 가장 바람직한 사태 전개 방향으로 이집트가 연합 중동 사령부에 참여하는 것을 들고 있다. 이집트의 참여는 궁극적으로 이집트에 주둔한 영국군이 연합 사령부의 일원으로 편입될 수 있음을 의미한다. 외교부는 이 결과가 이집트뿐만 아니라 당시 영국 의회에 점증하던 불만을 잠재우는데도 의미가 있다고 판단했다. 단점은 만약 영국군이 영국의 중동정책만을 위해서만 주둔한다면 연합군에 참여할 수 없음에 있었다. 국방부 역시 이집트 주둔을 포기하는 최악의 상황보다 나은 상황임에 동의했다.<sup>55)</sup>

하지만 제안에 대한 반대 역시 존재했다. 무엇보다 당 제안은 영국이 중동에서 보유하던 특별한 지위를 더 이상 유지할 수 없음을 의미했다. 중동 사령부 체제에서 영국의 역할은 주도국 중의 하나로 격하될 것이었다. 더불어 이집트와의 협정 체결 가능성 역시 불투명했다. 1956년 조약 만료일이 다가오는 상황에서 영국의 중동 전략 전체가 틀어질 가능성이 존재했다.

이와 같은 반대의견은 영국의 중동 전략 변화와 밀접한 관련이 있었다. 중동은 대영제국의 여러 식민지들을 연결하는 중간 기지의 성격을 지니고 있었다. 무엇보다 보고서는 차후 예상되는 소련과의 전쟁에서 중동 지역이 지니는 역할에 주목했다. 소련과의 전면전 상황에서 영국 본토가 공격받을 경우, 중동은 공세적 항공 작전에 기지를 제공할 수 있었

---

55) Conclusions of a Meeting of the Cabinet held at 10 Downing Street, S.W. 1, 1951, p.213-215.

다.<sup>56)</sup> 특히 전략적 차원에서 영국은 이집트를 가장 중요시 했다.

당시 중동에서 영국은 잠재적인 아군과 적을 지니고 있었다. 우선 영국은 미국의 지원 없이는 중동에서 영향력을 유지할 수 없었다. 따라서 보고서는 영국과 미국이 중동에서 경쟁 관계에 직면하지 않고 공동 전선을 펴나갈 필요성을 강조했다.<sup>57)</sup> 당시 팔레스타인 문제를 제외하고 미국의 정책은 영국과 크게 다르지 않다는 것이 영국 외무성의 판단이었다.

2차 세계대전을 치루면서 영국은 이전에 독립한 국가들과 새롭게 독립한 식민지들의 연계를 달성하기 위해 영연방을 창설하였다. 비록 상징적인 차원에서 영국의 우위를 인정하는 관계였지만, 영연방은 2010년대까지 영국 외교의 주요 축으로 자리하였다.<sup>58)</sup> 물론 이 사실이 영연방 국가들에 대한 영국의 확고한 영향력을 증명하는 것은 아니다. 영연방은 역사적으로 영국의 확고한 세력권으로 보기 어렵다는 것이 학자들의 대체적인 견해이다.<sup>59)</sup> 그럼에도 영연방의 존재와 그 기능은 이후 영국의 중동 정책을 파악하는 데도 중요한 실마리를 제공한다.

인도 독립 중에 영국 정부의 중요한 과제는 영연방 유지였다. 당시 영국 내각은 영연방 관계를 처음부터 재검토하는 작업에 들어갔다. 영연방 수상 회의에서는 두 가지 사항이 확인되었다. 먼저 아일랜드는 영국 왕실과 새로운 연계를 추가하지 않기로 했다. 다음으로 새로운 인도헌법은 인도를 '주권독립국'으로 규정하였다. 인도는 영국 왕의 관할권을 받아들이지 않을 것이었다. 영국은 네루와 영국 왕실 인정 문제 및 영연방 가입 문제를 지속적으로 논의했지만 그 전망은 결코 밝지 않았다.<sup>60)</sup> 당시 영연방 참여 국가를 규정하는 특징으로는 1) 왕실의 지위, 2)

---

56) Memorandum by the Secretary of State for Foreign Affairs, *the Middle East*, 1949, p.1.

57) Memorandum by the Secretary of State for Foreign Affairs, *the Middle East*, 1949, p.2.

58) John McComick. 2012. *Contemporary Britain*. 3<sup>rd</sup> edition. (Palgrave Macmillan). p.211-216

59) Jones, Bill and Kavanagh. 2003. *British Policy today*. 7<sup>th</sup> edition. (Manchester University Press), p.41

60) Memorandum by the Prime Minister, *the Commonwealth Relationship*, October 26, 1948, the National Archives, C.P. (48) 244, p.2.

보통 시민권, 3)경제 협력, 4) 외교 정책 협의, 5) 연합 방위의 다섯 가지 조건이 있었다.<sup>61)</sup> 인도의 독립과 함께 그 중에서 영국 왕의 지위가 문제가 되었다. 인도의 국민감정을 생각할 때 결국 영국 왕은 인도 제국의 황제 자리에서 물러날 수밖에 없었다.

영국 내각에서 파키스탄 문제를 본격적으로 다룬 것은 1950년 초이다. 당시 영국은 파키스탄 헌법 초안이 영국관의 관계에 미칠 영향에 주목하고 있다. 이는 남아시아와 영국이 맺고 있던 특수한 관계에 기인한다. 보고서는 파키스탄의 헌법 제정이 영국 왕의 지위에 변화를 가져올 것이라고 진단한다. 영연방의 수장 지위를 유지할 수는 있을 것이지만, 파키스탄 헌법에서 일정한 지위를 차지할 수는 없을 것으로 전망되었다.<sup>62)</sup> 이와 같은 견해가 등장한 가장 큰 이유는 인도와의 형평성 문제였다. 인도는 독립 직후 제정된 헌법에서 영국 국왕의 국가수반 지위를 인정하지 않았다. 하지만 인도는 영연방의 일원으로 남을 수 있었다. 이와 같은 상황에서 파키스탄이 인도와 차별적인 대우를 용납하리라고 기대하기는 어려웠다.

영연방의 대안으로 영국 정부는 파키스탄의 중동방위체제 참여의 의미와 가능성을 타진했다. 그리고 파키스탄의 조약참여는 바람직하지 않다고 결론 내린다. 그 원인은 세 가지였다. 우선 파키스탄의 조약 참여는 인도와의 갈등을 더욱 증폭시킬 것이었다. 두 국가는 모두 영연방을 구성하고 있었다. 영국 정부는 영연방 국가들 사이의 갈등에서 어느 한 국가를 지지할 의무를 지기를 바라지 않았다. 두 번째로 인도와 파키스탄은 모두 동남아시아 방위에 중요했다. 어느 한 국가와의 적대관계는 영국의 동남아시아 방위 전략 구조 전체를 파괴할 수 있었다. 마지막으로 아랍 국가들과 파키스탄의 상호 승인 여부도 불확실하였다. 이 같은 이유를 들어 영국 정부는 파키스탄의 중동방위기구 참여가 적어도 카슈미르 문제 해결 전까지는 매력적인 방안이 될 수 없다고 판단했다.<sup>63)</sup>

---

61) Commonwealth Relationship, Third Report by Official Committee, May 21, 1948, the National Archives, C.P. (48) 2, Annex 1, p.2

62) Memorandum by the Secretary of State for Commonwealth Relations, *Pakistan: Position of the Head of the State Under the Proposals for a New Constitution*, October 31, 1950, NA, C.P. (50) 251, p.1.

## 5. 소결

냉전 초기 미국의 중동 전략은 모호하고 불안정한 것이었다. 구 식민제국의 퇴조와 이로 인한 권력 공백은 미국 외교 담당자들에게 새로운 대안을 요구하였지만, 정책 구성을 위해서는 시간이 필요하였다. 트루먼 행정부 시기 중동 지역의 권력 공백과 정책 공백에 대응하는 방법은 영국과의 협력이었다. 보다 구체적으로는 중동사령부의 창설을 지원하고 장기적으로는 지역 내 방위 전력 강화가 유력한 대안으로 제시되었다. 중동사령부 창설과 집단안보체제 구축은 집단 안보의 중요성을 모든 자유세계 지도자들에게 각인시킬 것이었다. 아울러 미국은 지역 내 국가들의 신뢰를 얻기 위해 경제적 기술적 지원을 제공할 필요가 있었다. 지원을 통해 미국은 소련과의 이념경쟁에서 승리할 것이며, 민족주의를 우군으로 할 수 있었다. 지원의 목표는 현재 정권을 잡은 정부들의 안정과 발전을 보조하는 것이었다.

영국 정부 역시 냉전 초기부터 공산주의와 소련의 존재를 자국 외교정책에 위협 요인으로 인지했다. 특히 중동정책에서 그 영향이 두드러졌다. 이미 중국에서 공산주의 혁명이 성공했고, 동남아시아로 혁명이 확산될 조짐을 보이고 있었다. 중동 공산화는 크게 세 가지 문제를 가져올 터였다. 우선 중동 지역의 자유무역 경제권 이탈은 유럽 재건에 심각한 타격을 가할 수 있었다. 또한 아프리카와 남유럽 지역이 잠재적인 공산주의의 영향력 아래 놓이게 될 것이었다. 이는 소련의 자유진영에 대한 전쟁수행능력이 강화됨을 의미했다.<sup>64)</sup> 이와 같은 판단에 따라 영국 정부는 중동에서 적극적인 소련 봉쇄 정책을 입안하였고, 이는 미국의 이해와도 일치하는 것이었다.

하지만 이 시기에도 미영 사이의 일정한 시각차는 노정되어 있었

---

63) Memorandum by the Secretary of State for Roreign Affairs, *the Middle East*, 1949, p.7.

64) Memorandum by the Secretary of State for Foreign Affairs, *the Middle East*, 1949, p.2.

다. 파키스탄에 대한 양국의 인식차이, 그리고 소련의 위협이 지니는 실제성에 대한 인식차이는 이 점을 잘 보여준다. 우선 트루먼 행정부 시기 미국 정책 입안자들은 파키스탄을 인도와의 갈등, 그리고 남아시아라는 지역의 견지에서 판단하였다. 비록 인도에 비해 그 상대적인 중요성을 인정받지는 못했지만, 소련 봉쇄와 공산주의 확산 방지의 견지에서 파키스탄은 지속적인 관찰과 관리가 필요한 대상이었다. 이는 무엇보다 소련의 침투가 국경을 인접한 어느 나라에서도 가능하다는 위기의식에서 비롯된 조치였다.

반면 이든, 애틀리, 처칠 등이 구성한 영국 내각은 상대적으로 파키스탄의 불안정성과 국제 정치에서 차지하는 비중을 낮게 평가하였다. 이는 일차적으로 파키스탄을 영연방에 위치시키고, 지역 정치에서 차지하는 비중을 떨어뜨리려는 바람에서 비롯되었다. 하지만 보다 큰 맥락에서 영국 정부의 태도는 전략적인 차원에서 영국 정부는 소련이 영국이나 미국과 전면전을 벌일 가능성이 낮다고 판단했기 때문에 가능했다.<sup>65)</sup> 그 이유는 크게 두 가지였다. 우선 소련은 전쟁 없이 그 결과만을 취하려 했다. 2차 세계대전의 상처를 짊어진 상태에서 새로운 전쟁에 나서기는 어려웠다. 다음으로 소련은 서방 세계의 군사력을 두려워했다. 전면전의 결과는 쌍방 파괴일 뿐이었다. 이후 영국의 전략은 전면전이 없을 것이라는 가정에서 움직인다.

---

65) Memorandum by the Secretary of State for Foreign Affairs, 1948, p.13

## IV. 중동방위기구 - 구상과 한계 (1951-1953)

한국전쟁은 서남아시아 지역 질서에도 극적인 변화를 불러왔다. 변화는 지역 외부에서 찾아왔다. 변화의 중심에는 미국이 있었다. 한국전쟁과 미국 대전략, 그리고 지역 정치 사이의 관계를 주목한 대표적인 연구로는 맥마흔의 작업이 있다. 그는 한국전쟁이 미국의 전략관을 바꾸어 놓았음을 지적한다. 한국전쟁은 미국에게 소련의 세계 공산주의 혁명 기도가 어디서든지 일어날 수 있음을 알리는 사건이었다. 따라서 미국은 전 세계 모든 지역에서 이른바 자유진영의 안전을 위해 노력해야 했다. 이는 동시에 미국에 막대한 방위 부담을 안겼다. 이 딜레마를 해소하기 위하여 미국 정책결정권자들은 지역안보질서를 구축하려 시도했다는 것이 맥마흔의 주장이다.<sup>66)</sup>

본 연구는 맥마흔의 주장에서 출발하여 서남아시아 지역 정치 전반의 변화를 확인하려 시도한다. 맥마흔은 서남아시아와 동남아시아 지역안보질서를 서로 다른 전개과정을 통해 이뤄진 과정으로 설명한다. 하지만 이와 같은 주장은 개별 지역에서 미국의 정책 변화를 설명하지만, 대전략 전체를 설명하지 못하는 약점이 있다. 무엇보다 파키스탄은 두 지역 질서에 모두 참여하고 있었다. 이는 적어도 수사적 측면에서 두 지역 질서가 서로 일정하게 연계되어 있었음을 의미한다.

또한 미국 파키스탄 군사동맹의 전개를 이해하기 위해서는 그 이전에 미국이 지역 안정을 위해 취했던 전략을 살펴볼 필요가 있다. 조약문에서도 드러나듯이 미국은 군사원조를 통해 파키스탄을 지역 집단안보 체제에 편입시키려 시도하였다. 서남아시아에서 1954년 이전 집단안보 체제는 중동방위구상이라는 이름아래 전개되었다. 미국 파키스탄 관계를 남아시아 정책의 견지에서만 파악할 경우, 서남아시아 전체를 아우르는 대전략의 변화를 설명하지 못하는 문제가 발생한다.

---

66) McMahan, 1994, p.14-28.

## 1. 미국 대전략 전환과 중동방위기구 구상

한국전쟁은 냉전 최초의 국제전이였다. 한국전쟁을 통해 공산권의 군사적 위협에 대해 인식을 새롭게 했다. 한국전쟁은 기존 대전략의 적절성 여부에 의문을 제기하였고, 따라서 이 시기 미국 외교문서에서는 대전략 전반에 대한 재검토가 나타난다. 미국의 정책 전환 방식은 크게 세 가지 측면으로 나타났다. 우선 미국은 유럽 이외의 다른 지역에서 추가적인 세계전략이 필요함을 확인했다. 다음으로 미국은 스탈린을 중심으로 한 소련의 팽창전략이 실질적인 것임을 확인했다. 마지막으로 세력권의 경계에 위치한 지역에 대한 관심이 강화되었다.

중동지역에서 소련의 팽창의도를 저지하려 시도한 미국은 기존전략에 한계를 느끼고 있었다. 무엇보다 당시 미국은 점차 증대하는 반미주의와 아랍 민족주의에 대응해야 했다. 이스라엘의 건국과 미국의 승인은 아랍민족주의와 미국이 대결국면에 접어든 가장 중요한 원인이었다. 여기에 영국의 영향력 약화로 인해 중동 지역 질서 전체가 흔들리고, 이스라엘 문제로 인해 영국을 대신할 협력 국가를 확보한 가능성 역시 희박했다. 결국 미국은 중동지역에 직접 영향을 받지 않으면서 중동 방위를 지원할 수 있는 인근 국가로 눈을 돌리기 시작했다.

갈수록 커져가는 중동방위의 필요성에 기초하여 본격적인 중동방위기구가 성립된 것은 1951년 9월의 일이었다. 영국, 미국, 프랑스, 호주, 뉴질랜드, 남아프리카공화국과 터키는 1951년 11월 파리 선언을 통해 중동방위기구 설립의 필요성을 천명한다. 특히 파리 선언은 영국의 주도적인 역할을 인정하고 있다는 점에서 주목을 요한다. 최초의 합의에 참여한 일곱 국가 중 4국가가 영연방을 구성하고 있다는 사실에서 알 수 있듯이 영국의 참여와 협력은 중동방위기구 설립에 가장 중요한 요소였다.

1952년 미국은 본격적으로 중동지역에서 소련의 영향력 확대를 방지하기 위한 일련의 정책을 구상하기 시작한다. 당시 애치슨이 터키대사관에 보낸 전문에는 당시 상황에 대한 국무부의 판단이 담겨있다.<sup>67)</sup> 우

선 애치슨은 트루먼 대통령과 처칠이 중동사령부 창설에 동의하였음을 확인한다.<sup>68)</sup> 모리슨-애치슨 각서는 중동사령부의 구체적인 위치까지 명시했다. 초기에는 키프로스엔 두지만, 최종적으로는 수에즈에 본부를 둘 예정이었다.<sup>69)</sup> 국무부와 국방부는 이에 관해 의견을 조율하면서 3월에서 4월 창설을 목표로 했다.<sup>70)</sup>

당시 미국은 영국과 터키 사이의 관계 조정에 어려움을 겪고 있었다. 영국은 터키가 미영공동 중동사령부 창설에 무조건적으로 동의해줄 것을 요구했다. 하지만 터키는 자국을 포함하여 선언을 수정할 것을 요구하였다. 영국 대사관은 1월 31일 각서를 교환했다.<sup>71)</sup> 영국은 미국, 영국, 프랑스 외에 영연방 국가들을 선언에 참가시키기를 원했다. 영국의 제안은 이집트에 새로운 정부가 들어서고 미국과 국교를 체결하던 당시 상황을 반영하고 있다. 당시 영국의 제안은 북대서양조약기구의 결의안을 통해 중동사령부의 설립 근거를 뒷받침하고자 했다는 측면에서 특징적이다.

동 시기 미국은 영국과 중동 방위 구조 설립을 본격화했다. 당시 미 국무부는 국방부와 정책 조율을 하며 협력을 구체화시켰다.<sup>72)</sup> 6월 27일 국무장관이 참여한 가운데 런던에서 열린 회의는 중동방위기구 조성을 위한 양국의 합의를 담고 있다. 국무부는 회의에서 확인한 제안이 적절하다고 판단했다. 하지만 구체적인 청사진이 제시되지 못한 점은 선언의 약점으로 남았다. 국무부는 국방부의 협력을 요청하면서 보다 구체적인 계획의 필요성을 역설하였다.

1952년은 중동지역의 미영협력이 가시화한 중요한 시기이다. 이 시기 주영국 미국 대사는 다양한 경로를 통해 영국의 입장을 미국에 전

---

67) The Secretary of State to the Embassy in Turkey, February 6, 1952, FRUS, 1952-1954, Vol. 9, Part 1, Document 60, p.185-188.

68) United States Minutes of Meeting, January 8, 1952, FRUS, 1952-1954, Vol. 9, Part 1, Document 56, p.171-176.

69) Editorial Note, FRUS, 1951, Vol. 5, p.208.

70) Editorial Note, 1951, p.265

71) Memorandum of Conversation, January 31, 1952, FRUS, 1952-1954, Vol. 9, Part 1, Document 58, p.178-184.

72) The Acting Secretary of State to the Secretary of Defense (Lovett), July 10, 1952, FRUS, 1952-1954, Vol. 9, Part. 1, Document 80, p.254-256.

달했다. 그 한 보고서에서 영국-이라크 조약 체결 문제를 다루고 있다.<sup>73)</sup> 영국과 이라크의 관계는 1930년 이래 ‘영국과 이라크의 동맹 조약 (Treaty of Alliance between the United Kingdom and Iraq)’이 규정하고 있었다. 1952년 당시 이라크 수상 누리는 조약 개정에 관심을 표명하였다.

당시 조약 내용에 만족하던 이라크 수상을 움직이는 동인은 국내 정치에 있었다. 탈식민운동과 아랍민족주의는 이라크에도 큰 영향을 미쳤다. 국내에서 전개되는 반영운동은 그대로 정치적 압력으로 작용했다. 주 이라크 영국대사와의 비공식 회견에서 누리 수상은 기존 조약을 재검토하는 방향을 제시했다. 이에 대응하여 영국은 이라크 정부의 요청에 응하여 공군을 이라크 기지에 파견하는 등 형식을 변경할 필요성을 느끼고 있었다. 또한 기포드 대사는 당시 영국이 중동사령부를 구성하는 다른 중동 국가로 기지를 이전할 고려 역시 하고 있었음을 지적한다. 중동 지역 영국 이익의 원천은 기지 사용권과 군대 주둔권에 달려 있었다. 이 권한이 흔들리는 것은 곧 영국이 기초한 중동 질서 전체가 위기를 맞았음을 보여주고 있다.

영국 이집트 문제에 대한 미국의 입장은 양자를 절충하는 중재자의 특성을 지니고 있었다. 애치슨 미 국무장관은 5월 26일 파리에서 영국의 이튼 수상과 회담을 가졌다. 당시 회담의 주요 주제는 수단문제였다.<sup>74)</sup> 이집트는 쿠데타 이후 수단과의 관계를 재설정할 필요가 있었다. 전통적으로 이집트 왕은 수단 왕을 겸해왔지만, 쿠데타는 그 명분을 상실하는 결과를 가져왔다. 수단의 지위 문제는 영국에게 중요한 관심사였고, 따라서 영국-이집트 회담의 주요 의제로 부상했다. 당시 미국은 영국의 자세한 안내를 바탕으로 수단 문제에 접근하고 있었다. 애치슨 장관은 유럽 및 브라질 순방과정에서 영국과 고위급 회담을 진행하였다.<sup>75)</sup>

73) The Ambassador in the United Kingdom (Gifford) to the Department of State, March 6, 1952, FRUS, 1952-1954, Vol. 9, Part 2, Document 1377, p.2326-2327.

74) Memorandum by the Assistant Secretary of State for Near Eastern, South Asian, and African Affairs (Byroade) to the Secretary of State, June 17, 1952, FRUS, 1952-1954, Vol. 9, Part 2, Document 985, p.1810-1813.

75) United States Minutes of the First United States - United Kingdom Ministerial Talks, June 24, 1952, FRUS, 1952-1954, Vol. 9, Part 2, Document 986, p.1813-1819;

6월 말 미 국무부 애치슨 장관은 영국과의 회담을 진행하는 중에 국방부와 정책 조율에 나선다. 회담 중에 본국에 보낸 전보에는 그 면모의 일단을 볼 수 있다.<sup>76)</sup> 전보에서 애치슨 장관은 중동방위와 이집트 문제에 관해서 영국과 나눈 의견을 확인한다. 먼저 회담의 주요 의제는 중동방위기구의 설립문제였다. 영국의 이든 수상은 기구 설립의 방법을 질의한다. 영국은 아랍 국가들의 참여 가능성을 높게 평가하지 않았다. 따라서 참여 가능성을 높이기 위해서 기존 참가국들이 노력할 필요가 있다는 것이 영국의 판단이었다. 반면 미국은 기구 창설 자체에 의의를 두고 아랍 국가들의 참여 여부와 관계없이 기구 창설에 나서야 한다는 입장이었다.

## 2. 중동방위기구 구상의 등장과 미영협력의 구체화

1952년 국가정보 특별 분석은 중동방위기구(MEDO)의 성패에 대한 전망을 제시한다.<sup>77)</sup> 중동방위구상은 1951년 처음으로 구체화되었다. 최초의 명칭은 중동사령부(Middle East Command)였다. 미국과 영국이 이집트를 본격적으로 중동 방위에 끌어들이기 이전에 이미 해당 구상은 일곱 나라의 동의를 얻어 기초가 잡혀있는 상태였다. 그 국가들은 미국, 영국, 프랑스, 터키, 오스트레일리아, 뉴질랜드, 남아프리카였다.

1952년 중반에 이르면 미영협력과 중동방위구상이 보다 구체화되었다. 이 시기 양국은 중동사령부 구상의 명칭을 정식으로 중동방위기구로 변경한다.<sup>78)</sup> 명칭 변경은 실질적인 것이라기보다는 심리적인 것이었다. 미국은 당시 영국과 이집트 협상이 지지부진한 상황을 가장 우려했

United States Minutes of the Second United States - United Kingdom Ministerial Talks, June 24, 1952, FRUS, 1952-1954, Vol. 9, Part 2, Document 987, p.1819-1823;

United States Minutes of the Second United States - United Kingdom Ministerial Talks, June 24, 1952, FRUS, 1952-1954, Vol. 9, Part 2, Document 987, p.1823-1825

76) The Secretary of State to the Department of State, June 27, 1952, FRUS, 1952-1954, Vol. 9, Part 1, Document 78, p.249-151.

77) National Intelligence Special Estimate 23, "Prospect For An Inclusive Middle East Organization", March 17, 1952, FRUS, 1952-1954, Vol. 9, Part 1, p.195-199.

78) The Secretary of State to the Department of State, June 27, 1952, FRUS, 1952-1954, Vol. 9, Part 1, Document 79, p.251-254.

다. 신생 나세르 정부는 영국의 이집트 주둔 자체를 거부할 생각이었고, 영국은 수에즈를 포기할 수 없었다. 현상이 장기화되는 상황에서 애치슨 미 국무장관은 미국 주도로 별개의 중동안보체제를 준비할 결심을 내비친다. 파리 선언에서 제시한 중동방위기구의 핵심 기능은 중동 방위 계획 수립과 개별 국가에 대한 지원으로 요약할 수 있다. 주목할 점은 d)항에서 동지중해 및 터키 지역의 나토군과 함께 작전을 펼칠 가능성을 열어두었다는 점이다. 이는 선언에서 지적하는 외부 위협이 일차적으로 소련을 가정하고 있음을 보여주는 주요한 근거이다.<sup>79)</sup>

조직을 꾸리기 위한 준비 위원회는 영국 주도로 꾸려질 것이었다. 그 이유는 영국이 중동방위기구에 미국보다 더 많은 참여를 할 것으로 예상되었기 때문이었다. 선언 참여국의 면면에서 알 수 있듯이 미국과 영국의 역할이 이후 중동방위기구의 성립에서 가장 중요했다. 그 주도적인 역할을 영국에게 맡기면서 미국은 한 발 물러선 태도를 보여주었다. 선언이 지정한 이집트는 1951년 10월 이미 중동방위기구에 창설국의 일원으로 참여하라는 초대를 받았다. 하지만 이집트는 서구 국가 주도의 동맹 체제에 참여하기를 거절하였다. 그럼에도 미국은 이집트의 중요성을 여전히 주목하고 있었다. 반면 이스라엘은 아랍 국가들의 반발을 고려하여 제외가 확정되어 있었다.

중동방위기구는 실현되기만 하면 미국과 영국이 지닌 고민을 해결할 좋은 장치로 활용될 수 있었다. 하지만 이를 위해서는 먼저 아랍 국가들의 참여를 독려할 유인이 필요했다. 이미 영국이 제시한 중동사령부 제안은 각국의 반대로 좌초한 상태였다. 하지만 미국의 우려에 비해 영국은 상대적으로 낙관적인 태도를 견지했다. 영국은 중동국가들의 이른 참여가 없어도 중동방위기구 설립은 여전히 의미가 있다고 보았다. 미영 주도의 안보 질서 성립은 중동 지역에 양국이 보이는 관심의 정도를 의미한다. 미영 양국의 지원 의도가 명확하게 제시되면, 중동 국가들도 설득될 것이라는 것이 영국의 입장이었다.

선언 이후 계획에 대해서 미국은 기본적으로 영국과의 협력을 강조하는 모습을 보였다. 제안 자체가 영국 주도로 이뤄졌고, 후원국들의

---

79) The Secretary of State to the Department of State, p.253.

다수가 영국의 영향권 아래에 있는 국가들이기 때문이었다. 아랍 국가들의 우려를 불식시키고 후원국들이 모두 동의할 경우, 중동방위기구는 키프로스에 자리를 잡을 예정이었다. 하지만 당시 합의된 계획은 방위 체제 구축을 위한 구체적인 비용 산출 및 합의에 대한 전망을 제시하지 못함으로써 이후 분쟁의 불씨를 남겼다.

중동사령부(MEC)의 설립 목적은 중동방위를 위해 해당 지역에 속하는지 여부와 관계없이 국가들의 협력을 증진하는데 있었다. 최초의 구상에서 중동사령부는 지휘 기구와 방위 조직 둘을 모두 포함하는 개념이었다.<sup>80)</sup> 하지만 최초의 구상은 영국-이집트 협상이 장기화 국면에 접어들면서부터 위기를 맞았다. 6월에 이르러 애치슨 미 국무장관이 직접 런던에 방문해서 영국의 이튼 수상과 협의를 하는 단계에 이른다. 첫째 날 회의 이후의 주제는 이집트 문제였다. 이튼 수상은 수단의 이집트 귀속 문제에 대한 영국의 입장을 밝히며 미국의 지원을 호소했다. 이에 대해 미국은 중동 방위라는 보다 큰 견지에서 영국을 지원할 것임을 분명히 했다.<sup>81)</sup> 이집트 문제에서 미국의 관심사는 영국-이집트 협상 결렬 방지에 있었다. 특히 애치슨 장관은 이집트 문제가 해결되지 않을 경우 혼란이 지역 전반으로 확대될 가능성을 우려했다.

중동방위기구 형성에서 참여국 문제는 중요했다. 중동 지역에 이해관계를 가진 것은 비단 영국만이 아니었다. 미국이 본격적으로 중동방위 군사정책을 검토하던 시기 한 대화록은 프랑스에 대한 미국의 입장을 잘 보여준다. 프랑스는 시리아 독립 이후 중동 지역에 대한 영향력을 잃어가고 있었지만, 여전히 중동에서 중요한 행위자였다. 하지만 대화록에서 프랑스의 역할을 평가 절하되는 모습을 보인다.<sup>82)</sup> 당시 프랑스는 북대서양조약기구의 중심이었던 미국, 영국, 프랑스 삼국이 중동방위기구의 고위 군사 기능에도 같은 형태로 참여해야 한다고 제안했다. 하지만 영

---

80) National Intelligence Special Estimate 23, p.197.

81) United States Minutes of the Second United States-United Kingdom Ministerial Talk, Document 987, p.1820-1821.

82) Memorandum of Conversation, by the Special Assistant to the Deputy Under Secretary of State, October 1, 1952, FRUS, 1952-1954, Vol. 9, Part. 1, Document 90, p.279-281.

국과의 협의를 통해 미국은 중동방위기구와 북대서양조약기구를 분리하여 생각하고, 프랑스의 역할을 상대적으로 축소하는 전력을 취했다.

중동방위는 미국 대전략 전반과 연결되어 있었다. 따라서 미국 행정부 내부 협조 역시 정책형성에 중요한 역할을 하였다. 예산확보 및 정책추진을 위해서는 의회를 설득하는 과정이 필요했다. 1952년 가을 국무부는 본격적으로 합동참모본부와 군사전략을 논의한다. 당시 회의를 다룬 대화록에서 합동참모본부는 이전에 이와 같은 논의가 부재했음을 지적한다. 그 이유는 이전까지 중동 지역은 영국의 책임구역이었기 때문이었다. 이는 냉전 초기 미국의 중동정책이 철저하게 외교적인 차원에 머물러 있었음을 보여주는 한 사례이다.

하지만 1952년의 상황은 더 이상 중동방위를 영국의 능력에만 기댈 수 없게 했다. 이 시기 국무부는 이미 중동 지역 안정을 위해 대규모 경제개발계획을 추진하고 있었다. 하지만 동시에 군사 지원과 군사 장비 보급도 중요한 정책 대안으로 떠올랐다. 중동 국가들의 안보 불안을 해소하기 위해서는 지원을 통한 미국의 약속이 중요했다. 이미 1952년 당시에 이집트, 이라크, 파키스탄이 상당한 양의 군사 원조를 받고 있었다.

1952년 가을 이뤄진 국무부-합동참모본부 회의에서 오마르 브래들리 합참의장은 중동방위기구에 대한 원칙적인 지지의사를 표명한다. 동시에 군사계획 수립을 위해 지역 내 국가들의 정확한 정보를 요구했다. 대화록은 당시 미영군사협력의 일단을 보여준다. 브래들리는 보다 정확한 계산의 필요성을 강조하면서 중동방위를 위해서는 20개 사단 규모의 육군과 1200대 규모의 공군이 필요하다는 영국의 견해를 인용했다.<sup>83)</sup> 이미 군사차원에서 미영정보협력은 가시화하고 있었다.

지역 전략 파트너였던 영국의 퇴조에 직면한 미국은 자체적인 서남아시아 방위전략을 수립하기 위해 노력한다. 이미 영국과의 공조만으로 중동 지역의 안정을 달성하기에는 당시 영국의 대응 능력이 부족하다는 것이 당시의 판단이었다.<sup>84)</sup> 따라서 미국은 중동 지역에서 자유세계의

83) Department of State Minutes of State-Joint Chiefs of Staff Meeting, October 29, 1952, FRUS, 1952-1954, Vol. 9, Part 1, Document 103, p.305-310.

84) Elizabeth Monroe, *Britain's moment in the Middle East, 1914-1971*, (Baltimore, Md: Johns Hopkins University Press, 1981), p.56-72.

발언권이 약화되는 현상을 지적하고 대책을 마련한다.

특히 이 중에서 중동 지역에서 소련의 위협이 가중되고 있음을 지적한 대목은 주목을 필요로 한다. 한국전쟁이 격화되던 당시 아랍 국가들은 소련의 야심을 깨닫고 있었지만, 소련의 본격적 개입 가능성보다 반 식민주의, 민족주의 감정에 영향을 더욱 많이 받고 있다고 한 보고서는 진단한다.<sup>85)</sup> 미국의 소극적 지원에 대한 좌절이 가장 큰 원인으로 꼽혔다. 1952년 국무부는 아랍 지역의 변화를 판단하는 또 다른 보고서를 제출한다, 보고서는 아랍 지역 미국 정책 수립의 가장 큰 어려움으로 영국 영향력의 쇠퇴를 꼽고 있다. 보고서에 따르면 영국의 중동 전략은 이집트/이라크/군주국의 세 축으로 구성되어 있었다.<sup>86)</sup> 하지만 이 세 축은 2차 세계대전 종전 이후 영국 정책에 대한 반감과 함께 퇴조를 거듭했다. 특히 이스라엘의 건국과 이집트 쿠데타는 영국의 영향력 쇠퇴에 결정적인 역할을 하였다.

1951년부터 진행된 영국과 이집트의 협상은 2년 이상을 끌며 지지부진하게 흘러갔다. 영국이 나세르에 대해 지닌 경직된 태도가 그 원인 중 하나였다. 당시 영국은 나세르를 히틀러에 비기면서 아랍 민족주의와 군사독재의 결합이 지역 질서에 파괴적인 영향을 미칠 것으로 우려했다.<sup>87)</sup> 이에 미국은 영국과의 정책 공조와 별개로 이집트 외교에 나선다. 1953년 5월 덜레스는 한 달에 걸쳐 중동 지역을 방문하였다. 이 때 미국은 이집트에 영국 철군에 대한 미국의 지지를 밝혔다.<sup>88)</sup> 덜레스 미 국무 장관은 이집트 대사에게 그 이유로 소련의 전 세계적인 공세를 제시했다. 영국 정부의 바람과는 별개로 미국의 중동 정책은 새로운 길을 찾아가기 시작하고 있었다.

---

85) CIA report, 1951, p.7.

86) Department of State, "Arab Union and Federation Trends: Analysis of Political and Economic Psychological Strategy," May 19, 1952, Reproduced in Declassified Documents Reference System, (Farmington Hills, Mich: Gale, 2013), p.1-2.

87) Nigel Ashton. "Hitler on the Nile? British and American perceptions of the Nasser Regime, 1952-70" in Freedman and Michaels eds. *Scripting Middle East Leaders: the impact of leadership perceptions on US and UK foreign policy*. (Bloomsbury: New York, 2013). p.47-62

88) The Secretary of State to the Embassy in Egypt, May 7, 1953, FRUS, 1952-1954, Vol. 9, Part 2, p.2059-2060.

### 3. 중동방위구상의 대안탐색과 미국 파키스탄 연계 강화

이집트 문제가 진전을 보이지 않자 미국은 새로운 대안을 찾아 나선다. 이 과정에서 점차 파키스탄이 주목을 받기 시작한다. 1951년 미국 정책 결정자들은 카슈미르 분쟁이 지역 안정에 미치는 영향에 대해 새롭게 주목한다. 그 중 한 보고서는 카슈미르 분쟁이 전쟁으로 비화할 경우 군사적 측면에서 미국에 두 가지 손해를 입힐 것으로 예측하였다. 우선 파키스탄은 미국의 중동방위구상에 대한 지지를 철회할 것이었다. 동시에 미국은 소련남부를 타격할 수 있는 잠재력을 지닌 공군기지를 잃게 될 터였다.<sup>89)</sup> 더불어 정치적으로는 혼란을 틈탄 인도 공산당의 정권탈취가 문제로 제기되었다.<sup>90)</sup> 인도처럼 혼란을 틈탄 정변은 파키스탄에서는 일어나지 않을 것으로 판단되었다. 하지만 미국 행정부 내부에서는 파키스탄의 잠재적 위험성과 전략적 중요성을 강조하는 목소리가 커지고 있었다.

한국전쟁 이후 트루먼 행정부에서 외교 관료들은 아시아 각 지역에서 양국 동맹과 다자 안보 체제를 결합한 지역안보 질서를 구상하였다. 한국전쟁은 미국 정부에게 국방예산 부담을 다시 일깨우는 계기가 되었다. 미국 정책 당국자들은 차후에 동일한 부담을 지지 않기 위해 외국 지지 세력에 적극 의존하였다. 방위비를 축소하는 동시에 방위 영역을 확대하기 위해 미국은 북대서양 조약기구의 선례를 참고하여 아시아에도 지역방위 기구를 창설하고자 시도했다. 중동 지역에서 이스라엘 지지 정책으로 인해 동맹국을 얻지 못한 미국은 점차 파키스탄이 지닌 잠재적 가치에 주목하기 시작했다.

더불어 이 시기 남아시아 지역 전략에 대한 미국 대외정책 결정권자들의 언급은 한국전쟁 발발 이후 남아시아 지역의 불안정성을 더욱 크

---

89) National Intelligence Estimate 41, "Probable Developments in the Kashmir Dispute to the End of 1951," September 14, 1951, Reproduced in Declassified Documents Reference System, (Farmington Hills, Mich: Gale, 2013), p.6

90) National Intelligence Estimate 41, 1951, p.6

게 인식하고 있었다는 사실을 보여준다. 앞서 살폈듯이 파키스탄을 둘러싼 중동지역 환경 변화는 미국이 지역 내 개입을 회피할 수 없는 중요한 이유로 작용했다. 하지만 이와 같은 조건이 파키스탄에 대한 미국의 직접적인 개입으로 이어지는 과정에는 파키스탄의 공격적 행동에 대한 우려가 밑바탕에 깔려 있었다. 미국은 인도-파키스탄의 갈등이 분쟁으로 비화할 가능성에서 발생하였다. 결국 당시 파키스탄은 불안정을 불러오는 중요한 국가 중의 하나로 지목되었다.

1952년 10월에 이르면 정권이양을 준비하면서 미 국무부는 남아시아의 공산화 가능성을 본격적으로 검토한다. 국무부를 중심으로 만들어진 한 시나리오는 인도가 공산화 될 경우를 가정하여 제작되었다.<sup>91)</sup> 당시 국무부는 인도 공산화의 영향은 심리적, 정치적일 것으로 예측하였다. 달리 말해 미국은 남아시아 공산혁명의 결과 직접적인 군사 및 경제안보상의 압력보다 다른 지역 및 국제 정치 전반에 걸쳐 나타날 문제를 우려하고 있었다.

시나리오에 따르면 공산주의의 확산은 우선 일본 및 동남아시아 국가와 같이 인접 국가들이 받는 압력을 가중시킬 수 있었다. 다음으로 식민지에서 새로 독립한 국가들이 공산권에 참여함으로써, 공산주의 ‘해방’국가 건설의 논리가 반 식민 민족주의 요구와 동일시될 가능성이 있었다.<sup>92)</sup> 여기에 더해 국제 연합에서 미국의 발언권도 축소될 것이고, 무엇보다 자유세계에 공산주의 확산 방지에 대한 불신을 심어주게 될 것을 가장 우려했다.

이와 같은 상황에서 카슈미르 분쟁은 소련의 개입과 지역 불안정을 가져올 중요한 요인으로 지목되었다. 1951년 카슈미르 분쟁 조정관으로 지명된 그레햄(Graham)은 한 보고서에서 인도와 파키스탄에 카슈미르 분쟁 조정 시 나타났던 소련의 반발을 소개한다.<sup>93)</sup> 당시 소련은 미국

---

91) Special Estimate 32, *Consequences of Communist Control Over South Asia*, October 3, 1952, FRUS, 1952-54, Vol.11, Part.2, p.1062-1063.

92) Special Estimate 32, 1952, p.1066-1069

93) Memorandum by the Acting Assistant Secretary of State for Near Eastern, South Asian, and African Affairs (Berry) to the Secretary of State, January 24, 1952, FRUS, 1952-54, 1952-1954, Vol.11, Part.2, p.1752

의 태도가 제국주의적 정책이라고 비난하면서 개입을 시도했다. 그래함은 소련의 목표를 인도의 공산주의자들을 지원하고, 인도와 파키스탄의 분열을 조장하며, 미국의 식량지원으로 형성된 인도의 친미성향을 제거하고 아프가니스탄에서 공산혁명이 일어날 것을 기대하는 네 가지 목표를 꼽고 있다.<sup>94)</sup>

인도의 탈식민주의 지향과 네루의 탈냉전 정책은 지역 안정에 도움이 되지 않는다는 미국의 비난을 받았다. 민족주의의 대두는 곧 미국의 동맹세력이던 구 유럽 식민제국의 약화를 의미했고, 미국은 이 두 신구 세력 사이의 대결에서 진퇴양난의 입장에 처하게 되었다. 반식민주의 지향에 공감하면서도 미국은 외교 전략적 차원에서 기존 우방을 저버릴 수 없었다. 하지만 전통적인 우방이었던 영국과의 협력관계는 중동 위기를 겪으면서 양국의 입장차이로 인해 위기를 맞고 있었다. 미국 주도 질서에 편입하여 냉전 참여를 거부한 네루의 입장은 이 점에서 많은 미국 외교관들의 의혹을 샀다. 한국전쟁으로 인해 기존 우방국과의 협조가 더욱 긴밀해진 상황에서 카슈미르 분쟁 해결에 소극적이며 지역긴장을 유지하는 인도의 외교정책은 미국에게 점점 매력을 잃어갔다. 이는 인도의 대척점에 서있던 파키스탄에게 기회를 의미했다.

한국전쟁 발발 2년 후 미 국가안전보장회의(NSC)에서는 세계전략 수립을 위한 「국가안보 관련 미합중국 최근 정책」 보고서를 채택한다. 이 보고서 중에는 파키스탄의 역할에 대한 당대의 평가를 찾을 수 있다. 국가안전보장회의는 파키스탄이 중동방위에 참여하고 한국전쟁 파병을 검토하는 등 전향적 태도를 보이고 있지만, 카슈미르 분쟁 해결 전까지는 그와 같은 합의에 도달하지 않을 것으로 예상하고 있다.<sup>95)</sup> 카슈미르 분쟁 해결이 어려운 이유로 인도의 지속적인 망설임이 지목되었다. 파키스탄이 군사공격에 나설 가능성을 상대적으로 낮게 평가되었다. 보고서

---

94) Memorandum by the Acting Assistant Secretary of State for Near Eastern, South Asian, and African Affairs (Berry) to the Secretary of State, 1952, p.1752-1754.

95) National Security Council, "Current Policies of the Government of the United States of America Relating to the National Security," Vol. 1. Part. 4. November 1, 1952. Reproduced in Declassified Documents Reference System, (Farmington Hills, Mich: Gale, 2013), p.2

에서는 특히 미국이 파키스탄에 연간 천만 달러에 달하는 군사 및 경제 원조를 이미 제공하고 있음이 드러나 있다.<sup>96)</sup>

한국전쟁 시기 미국의 대파키스탄 정책에서 최상의 시나리오는 카슈미르 분쟁이 해결된 뒤, 카슈미르가 영연방 국가의 일부로 편입하여 협력하는 영국 중심의 지역협조체제 구축이었다.<sup>97)</sup> 이 경우 파키스탄은 지역 안정에 기여하고, 자유세계에 편입한 국가가 될 수 있었다. 하지만 당시 미국은 그 가능성을 낮게 평가했다. 대신 한 보고서에서 미 중앙정보국은 파키스탄이 오히려 지역 불안정을 조장하고 있음을 경고했다.

그 한 사례로 당시 미 국무부는 파키스탄이 자국의 안전보장을 위해 무슬림 세계의 지지를 끌어들이려는 시도를 하는 것으로 판단했다. 파키스탄은 아랍세계의 지지를 얻어내기 위해 이슬람 국가로서의 정체성을 강조하면서, 이른바 ‘제3세력(third force)’로서의 정체성을 확보하려 노력했다.<sup>98)</sup> 당시 미국은 파키스탄이 아시아 무슬림을 규합하여 영향력을 확대하려는 시도를 우려스러운 시선으로 바라보고 있었다.<sup>99)</sup>

인도-파키스탄의 카슈미르 분쟁은 외부 사건 전개 여부와 관계없이 자신만의 논리를 지니고 움직였다. 하지만 소련의 침략성을 미국이 새롭게 인식하면서 이에 맞물려 양국에 대한 미국의 지원 역시 변화하였다. 한국전쟁 이전까지 미국은 인도-파키스탄 양국관계를 군사 경제적 지원을 통해 조율하는 모습을 보였다. 문제는 예산문제로 인해 이전과 같은 지원을 계속하기 어려워지자 지원의 대가로 확인받았던 전향적 태도가 약해질 수 있다는 우려였다.<sup>100)</sup> 파키스탄은 인도에 대한 두려움과 미국의 소극적 지원에 대한 실망감으로 인해 현재의 친 서방 정책을 전환할 수 있음을 암시하며 미국을 압박했다. 아이젠하워 정부시기에 이르면 미국은 이전과 같은 수준의 경제 지원을 더 이상 지속하지 못하고

---

96) National Security Council, 1952, p.2-3.

97) CIA report, 1951, p.3-5.

98) Department of State, 1952, p.1-2.

99) Thierry Ihentsch, *Imagining the Middle East*, (Montreal, Quebec: Black Rose Books Ltd, 1992), p.68-87

100) Memorandum by the Acting Secretary of State to the Executive Secretary of the National Security Council (Lay), August 19, 1952, FRUS, 1950 - 1955, the Intelligence Community 1950 - 1955, p.281

3/4 수준으로 감소했다.<sup>101)</sup>

#### 4. 영국 주도 중동방위기구 구상의 전개와 그 논리

‘대영제국’은 2차 세계대전 후 영국의 대외정책에서 가장 큰 부채로 작용했다. 제국의 해체를 막기 위한 노력은 이미 한계를 드러내고 있었다. 2차 세계대전은 민족주의, 반식민주의 운동을 자극했다. 종전 이후 식민 권력의 패퇴로 인한 공백지대에서 새로운 독립국들이 탄생하였다. 이 결과 대부분의 유럽 식민 제국이 피할 수 없는 몰락의 길에 접어들었다. 식민제국들의 해체는 결국 영국의 식민지 유지 정책의 정당성을 약화시켰다. 또한 물리력으로 통합을 강제하기에는 이미 영국의 국력이 돌이킬 수 없는 쇠퇴에 접어들고 있었다. 이처럼 제국 질서를 유지할 정당성과 강제력을 모두 잃어버린 결과 영국은 정치적, 경제적, 전략적으로 중요한 지역들을 차례로 상실하였다.

1952년 여름에 발간된 해외 홍보 정책 보고서에서 영국 대외정책의 고민 일단을 엿볼 수 있다. 보고서는 영국의 대외정책 전반을 검토하고 차후 홍보 조직의 유지 및 확대 방안을 제시하고 있다. 그 중에서 중동 정책과 식민지 정책에 관한 부분은 당 논문과 관련하여 주의를 요한다. 특히 중동 지역에 광범위하게 확산되는 외국인혐오는 차후 영국 정부의 대외 정책 수행에 있어서 가장 큰 장애로 작용할 것으로 예측되었다. 이에 대응하여 영국은 지역 내 정치 개혁과 경제 발전을 지원하여 사회 안정성을 강화하려 기도했다.<sup>102)</sup> 영국은 중동 국가들의 정치 불안정을 우려했다. 공산주의 확산의 교두보가 될 수 있다는 판단이 그 근거였다. 1945년부터 영국은 영국 중동 사무국(British Middle East Office)을 행정부에 편성하고 중동 문제에 노력을 집중하였다. 중동 지역의 발전은 영국의 이익이었다. 1938년 2천만 파운드에 그친 영국의 대 중국

---

101) Walt W. Rostow, *Eisenhower, Kennedy, and Foreign Aid*, (Austin, TX: University of Texas Press, 1985), p.58-61.

102) Memorandum by the Secretary of State for Foreign Affairs, *Overseas Information Services*, July 24, 1952, N.A., C. (52) 259, p.3

수출은 1949년에 이르면 1억2천6백만 파운드로 여섯 배 증가했다. 이에 더불어 지역에 대한 직접 투자도 증대했다. 모든 조건이 영국의 중동 개입 필요성을 제시했다.<sup>103)</sup>

1951년 오타와에서는 북대서양 이사회 설립 준비 회의가 열렸다. 회의가 열리기 이전에 영국은 미국과 워싱턴에서 먼저 의견을 교환한다. 당시 영국은 미국과의 광범위한 합의안을 준비하고 있었다. 회담의 목표는 애치슨 미 국무장관과 나아가 미국을 설득하는 것이었다. 영국은 미국과 영국이 근본적으로 주요 문제에서 같은 입장에 위치해 있음을 보이려 하였다.<sup>104)</sup> 더불어 영-미-프 3국 의견합의 역시 중요했다. 나아가 영국의 이익에 합치하는 방향으로 북대서양 이사회를 조직하는 것 역시 주요 목표였다.

회담에서 영국이 제시하는 주요 문제는 크게 세 가지였다. 우선 대 소련 봉쇄 정책에 대한 논의가 가장 긴요했다. 유럽 통합과 대서양 공동체의 미래 역시 중요했다. 이외 지역 중에서는 중동과 동아시아 정책을 검토해야 했다. 이 중 소련의 위협은 영국이 미국과의 회담에서 가장 신경을 쓴 주제였다. 보고서는 영국의 노력이 성공적이었다고 평가한다.<sup>105)</sup> 소련은 이전 몇 년간 실패를 거듭했다. 독일, 오스트리아와 남유럽을 노린 소련의 팽창기도는 모두 실패로 돌아갔다. 또한 영국은 미국과 함께 유럽에 연합 최고 사령부를 구축하는데 성공했다. 이를 통해 영국은 유럽 재무장의 확고한 기초를 놓았다. 소련의 프로파간다와 평화 공세는 큰 성공을 거두지 못했다.

이와 동시에 애틀리 수상은 두 가지의 잠재적 위험요소를 지적했다.<sup>106)</sup> 그 중 첫 번째는 소련에 대한 오인의 위험성이다. 소련의 의도를 간과하거나 잘못 판단하는 것 모두 위험했다. 특히 영국은 미국의 반응

---

103) Memorandum by the Secretary of State for Foreign Affairs, Economic and Social Development in the Middle East, March 20, 1950, N.A., C.P. (50) 55, p.1

104) Memorandum by the Prime Minister, Washington and Ottawa Meetings: Review of British Policy, August 30, 1951, N.A., C.P. (51) 239, p.1

105) Memorandum by the Prime Minister, Washington and Ottawa Meetings: Review of British Policy, 1951, p.1-2.

106) Memorandum by the Prime Minister, Washington and Ottawa Meetings: Review of British Policy, 1951, p.2.

을 우려했다. 한국의 사례에서 보듯 미국은 소련의 팽창 의도를 잘못 해석한 전적이 있다. 또한 매카시즘은 소련의 위협에 대한 과민반응을 보여주었다. 이와 같은 상황이 반복되어서는 안 되었다.

두 번째 위험요소는 소련과의 관계개선 시도에서 출발한다. 영국은 기본적으로 소련을 신뢰하지 않고 대결구도를 유지하려 했다. 하지만 소련과의 협상 의지를 드러내지 않을 경우 자유 진영 내부의 반대에 부딪힐 수 있었다. 따라서 영국 정부는 대소관계 개선에 전향적인 모습을 보일 필요가 있다고 판단했다. 그럼에도 소련과의 관계개선이 바로 이뤄질 수 없음을 단언하고 있다.

협상에 임하면서 처칠 수상은 특별히 추가적인 위험 요인을 경고하였다. 서방세계의 생활수준 향상과 도덕성 유지 없이는 소련과의 체제 경쟁에서 승리할 수 없을 것이었다. 많은 나라에서 그 수단은 외부 지원이었다. 영국은 이 점을 강조하면서 미국과의 협상에서 보다 많은 의무분담을 요청할 의도를 드러내었다.

유럽 통합 방향을 둘러싼 논쟁에서 애틀리 내각은 ‘대서양 공동체’의 설립에 더 무게를 실었다. 2차 세계대전 후 영국의 대외정책 제일목표는 제국의 유지였다. 유럽 중심 통합과 재건은 우선 영국의 유럽에 대한 의존을 강화시킬 우려가 있었다. 유럽 재건에 들어가는 비용은 제국의 유지를 어렵게 할 수 있었다. 아울러 미국의 참여 규모 역시 제한될 터였다. 미국의 참여와 지원 없이 유럽의 빠른 재건을 기대하기는 어려웠다. 이에 따라 영국은 회담에서 영국의 독립성을 강조할 계획이었다. 또한 안보 이외의 상호 의존 증진 역시 확대를 희망했다.<sup>107)</sup> 대서양 중심의 안보 구조는 영국이 누려왔던 과거의 지위 보장에 중요했다. 미국의 세계 전략에 파트너로 참여하면서 영국은 제국 유지를 희망했다.

워싱턴 미영 회담에서 영국이 먼저 선정한 주제는 중동정책이었다. 당시 영국은 이집트와 특별한 시기를 맞고 있었다. 1936년 체결된 영국-이집트 협약이 1956년 만료 예정이었다. 당 협약은 영국군의 수에즈 운하 주둔 근거를 제공했다. 당시 영국에게는 수에즈 운하 지역의 통제

---

107) Memorandum by the Prime Minister, Washington and Ottawa Meetings: Review of British Policy, 1951, p.3

권을 유지하는 것이 가장 중요했다. 하지만 협상 전망은 불투명했다. 이집트가 영국과의 양자 회담에 적극적으로 참여하기를 기대하기는 어려웠다. 당시 이집트의 반영정서는 매우 강했다. 이는 이후 나세르의 쿠데타와 수에즈 운하 국유화 과정에서 잘 드러난다. 영국이 이집트의 반영정서를 극복하기 위한 대안으로 부상한 것이 바로 이집트의 연합중동 사령부 (Allied Middle East Command) 참여였다.<sup>108)</sup> 영국은 중동 방위 기구가 영국의 수에즈 운하 점유를 정당화해 주기를 기대했다.

더불어 애틀리 수상은 이집트와 수단의 관계 설정 문제를 당면 현안으로 제시한다. 당시 내각은 수단 문제를 먼저 해결하지 않고 이집트의 협력을 기대하기는 어렵다고 판단했다. 이에 영국 내각은 워싱턴 회의에서 이 문제를 부각시키고 미국의 협력을 구하기로 결정하였다. 이후 미영협상에서 이집트 주둔 영국군의 지위 문제는 중요한 현안으로 떠오른다. 바로 이 점을 선명하게 드러낸다는 점에서 당 보고서가 지니는 가치는 크다.

미국과의 협상에서 영국의 목적은 다음과 같았다. 우선 영국은 자국이 이집트에 보유한 권익을 미국이 인정해주기를 기대했다.<sup>109)</sup> 영국은 중동 방위에 수에즈가 가진 중요성을 들어 미국을 설득하려 시도했다. 미국이 이에 동의하면 이집트에 대한 전면적인 설득을 부탁할 계획 역시 가지고 있었다. 미국 주도의 신 중동 질서에는 이집트도 동의할 것으로 영국은 기대했다. 나아가 미영협력은 새로운 중동사령부에 이집트의 참여를 이끌어 낼 것으로 기대되었다. 더불어 영국은 이집트와의 협상이 틀어질 경우 발생할 문제들을 제시할 예정이었다. 영국과 이집트의 협상 결렬은 수에즈 운하를 둘러싼 분쟁을 더욱 가열시킬 소지가 있었다. 그리고 이집트 쿠데타와 나세르의 등장, 그리고 수에즈 운하 위기는 영국의 우려가 기우에 그치지 않았음을 보여주는 증거였다.

영국-이집트 협상이 교착상태에 빠진 1952년 말에 이르면 파키스탄의 중동방위 참여가 미영양국의 주요 관심으로 부상하였다. 특히 이와

---

108) Memorandum by the Prime Minister, Washington and Ottawa Meetings: Review of British Policy, 1951, p.3

109) Memorandum by the Prime Minister, Washington and Ottawa Meetings: Review of British Policy, 1951, p.4

같은 논의는 주로 미국 주도로 이뤄졌다. 이 시기 국무부에서 각국 외교관으로 내린 지침에서 미 국무장관 애치슨은 영국 정부와 파키스탄의 중동방위기구 참여 문제를 협의하기 시작하였음을 밝힌다.<sup>110)</sup> 파키스탄이 중동 방위에 기여할 수 있는 이유는 크게 두 가지였다. 우선 파키스탄은 페르시아 만 통제에 중요한 위치를 점하고 있었다. 또한 파키스탄은 무슬림 국가로서 중동 이슬람 정치에 영향력을 행사할 수 있었다.

영국은 파키스탄 정부에 중동방위기구 제안을 소개할 것을 주장했다. 주장의 근거는 파키스탄의 부정적인 태도를 해소할 정책 수단이 필요했기 때문이었다. 파키스탄 정부는 카슈미르 분쟁이 해결되기 전까지는 어떤 외부 협약도 체결하지 않을 의지를 드러냈다. 이 점에서 영국 정부는 중동방위기구를 파키스탄의 지속적인 협력을 끌어낼 수 있는 수단으로 제시했다. 카라치의 영국 사령부는 파키스탄이 중동방위기구 참여국이 될 경우 환영하겠다는 의사를 밝혔다.

인도의 비협조는 파키스탄과 중동 방위를 연계시키려는 시도에 영향을 미쳤다. 인도의 비동맹정책을 고려할 때 중동방위기구에 인도가 참여할 가능성을 낮았다. 영국 정부는 인도에 중동방위기구 형성 과정을 알려 미국 파키스탄 관계 변화를 인도가 우려하지 않도록 할 필요가 있음을 지적하였다. 파키스탄에 대한 지원은 인도 파키스탄의 역학관계를 변화시킬 것이었다. 이는 인도 아대륙이 동서 대결 구도에 휘말려 들어가고 있다는 인도의 우려를 증폭시킬 것이었다. 이에 대한 대책으로는 중동방위기구 설립 과정에서 인도와의 정보 공유가 제시되었다.

애치슨의 훈령에서 주목할 점은 이미 미국이 영국과의 논의와는 별개로 파키스탄에 원조를 제공하면서 관계 개선에 나서고 있었다는 점이다. 미국은 1952년부터 파키스탄에 2억 달러 규모의 군사 원조를 제공하고 있었다. 특히 이는 파키스탄의 참여 정도에 따라 추가 지원 가능성을 내포한 지원이었다. 이와 같은 모습은 영국 정부가 주도한 중동방위기구 구상과는 별개로 미국 파키스탄 관계가 움직이는 신호탄으로 평가할 수 있다.

---

110) The Secretary of State to Certain Diplomatic Missions, November 13, 1952, FRUS, 1952-1954, Vol. 9, Part 1, Document 107, p.315-317.

## 5. 영국의 대 파키스탄 정책과 그 반향

미국과의 협상을 준비하면서 영국이 카슈미르 분쟁 해결 방안을 제시하고 있던 점 역시 주목이 필요하다. 당시 국제연합 특사 그레험(Graham)이 안보리에 보고를 준비하고 있었다. 영국은 그레험 특사가 카슈미르 분쟁 해결에 실패했다고 판단했다. 동시에 인도 주도의 카슈미르 의회가 성립될 것이었다. 이 두 사건은 카슈미르 분쟁을 악화시킬 것으로 판단되었다. 영국은 파키스탄이 대응을 위해 국제연합에서 활동을 강화할 것으로 예측했다. 보고서는 당시 카슈미르 문제 해결 방안을 논의할 미국이 먼저 제안했음을 밝히고 있다.<sup>111)</sup> 이 점에서 카슈미르 분쟁의 해결을 위해 미국은 우선 외교적 노력에 치중하였음을 판단할 수 있다.

1년 뒤에 카슈미르 분쟁을 주제로 영국 내각에 보고서가 추가로 제출되었다. 이 보고서에서 영연방 장관은 영국의 분쟁 불간섭 정책을 지지했다.<sup>112)</sup> 보고서는 정책의 근거로 과거의 개입이 모두 실패한 사실을 들고 있다. 개입 실패의 원인은 합의를 강제할 수단이 없었기 때문이었다. 정책 대안으로 영연방 장관은 국제연합 안보리의 역할을 강조하였다. 인도와 파키스탄의 주장이 대립하는 부분에서는 파키스탄의 견해에 손을 들어주었다.<sup>113)</sup> 특히 인도의 비협조가 장기화될 조짐을 보일 상황에서 추가적인 개입을 유지할 필요는 없다는 것이 당시의 판단이었다.

1951년 말 영국의 영연방 장관은 카슈미르 분쟁 소사를 정리한 보고서를 내각에 제출한다. 보고서는 미국의 시각과는 다른, 영국의 독자적인 시각을 보여주고 있다는 점에서 주목을 요한다. 영연방 장관이 밝힌 당시 영국의 카슈미르 분쟁 해결 방안이 지닌 특징은 다음과 같다. 우선 영국은 양국 분쟁에서 어느 한 편을 들기를 원하지 않았다. 주지하다시피 영국의 남아시아 정책은 영연방의 유지와 영향력 확대라는 틀 안에서

---

111) Memorandum by the Prime Minister, Washington and Ottawa Meetings: Review of British Policy, 1951, p.4

112) Memorandum by the Secretary of State For Commonwealth Relations, *Kashmir dispute*, December 17, 1951, N.A., C.P. (50) 37, p.1

113) *Kashmir dispute*, 1951, p.2

이루어졌다. 영연방 국가들의 분쟁에서 영국은 어느 한 편을 들 수 없는 입장에 있었다. 근본적인 해결은 분쟁 당사자인 인도와 파키스탄의 합의가 있을 때만 가능했다. 따라서 영국은 카슈미르 분쟁에 있어 해결 당사자로 나서지 않았다. 당시 국제연합에는 분쟁 당사자들이 합의한 분쟁 조정안이 이미 제시되어 있었다. 영국은 이 협상안의 틀 안에서 분쟁을 해결하기를 기대했다.<sup>114)</sup>

또한 영국은 카슈미르 분쟁이 격화될 경우 이를 저지할 수단이 부족함을 인정했다. 영국은 1951년 말 기준으로 양국의 갈등 수위는 낮아졌다고 판단했다. 하지만 군사 대치가 지속되고 있다는 점에서 여전히 전쟁 가능성은 남아있었다. 보고서는 당시 영국 합동참모본부가 전쟁을 막을 군사적 수단이 없음을 알려왔다고 밝히고 있다. 영국은 양국의 군사 행동 시 군사개입을 취하겠다고 천명할 수 있었다. 하지만 보고서는 몇 가지 위험성을 이유로 이와 같은 방안을 기각한다. 먼저 영국은 실제 무력행위가 발생했을 때 실제 행사할 수 있는 힘이 없었다. 또한 일방적인 개입 선언은 인도의 반발을 불러올 수 있었다. 더불어 영국의 군사 행동은 다른 영연방 국가의 협조가 필요했다. 영연방 전체의 불안정을 가져올 수 있는 정책을 쉽게 추진하기에는 무리가 있었다.<sup>115)</sup>

전쟁 가능성에 대한 검토는 영국이 카슈미르 분쟁을 중요시하고 해결하려 했던 이유를 설명한다. 카슈미르 분쟁은 영국의 국력 약화를 상징하는 사건이었다. 과거 제국의 핵심을 이루던 지역이 이탈하고, 그 안에서 분규가 발생했지만 영국은 아무런 조치를 취할 수 없었다. 인도와 파키스탄의 전쟁은 방치할 경우 광범위한 지역 불안정을 불러올 수 있었다. 이는 곧 소련을 위시한 외부 세력, 즉 공산주의가 지역에 침투할 가능성을 높였다. 하지만 위에서 제시한 보고서는 영국 내각 앞에 이 모든 상황에 영국 단독으로 대처할 수 없다는 무기력한 결론을 내밀었다.

영국의 대 인도-파키스탄 정책의 기본 틀은 영연방이었다. 2차 세계대전 이후 영국은 영연방 체제를 기초로 자국의 영향력을 유지하였다. 영연방은 기본적으로 비교적 느슨한 형태의 정치 연계 조직이었다. 그럼

---

114) *Kashmir dispute*, 1951, Annex, p.3

115) *Kashmir dispute*, 1951, p.4-5

에도 영연방은 영국이 이전까지 쌓아왔던 영향력을 유지하는 중요한 보루이기도 했다. 따라서 영국은 인도와 파키스탄 역시 영연방에 속하도록 유도하면서 자국의 이익을 확보하려 했다. 1950년에 이르면 영국의 기존 전략은 한계를 맞는다. 그 가장 중요한 원인은 인도와 파키스탄의 대립이었다. 3월에 작성된 한 보고서에서 영연방 장관은 두 국가의 대립이 해결 불가능한 상황에 놓였음을 지적한다.<sup>116)</sup> 양국의 대립 원인은 카슈미르 분쟁에서 출발했다. 국경 획정과 지역 내 우위를 점하기 위해 두 국가는 끊임없이 마찰을 빚었다. 영국은 대립 초기부터 적극적으로 개입하였다. 하지만 갖은 노력에도 불구하고 모든 노력은 실패로 돌아갔다. 보고서는 인도의 비협조적인 태도를 그 원인으로 지목한다.<sup>117)</sup>

당시 영국에 파키스탄 문제를 대응하는 두 가지 시각이 있었다. 우선 일각에서는 인도-파키스탄 분쟁 해결에 영국이 적극적으로 개입해야 한다고 주장했다. 영국 단독으로가 어렵다면, 영연방 국가들과 함께라도 개입을 해야 한다는 입장이었다. 인도아대륙이 안정을 찾은 이후에야 보다 근본적인 문제들이 해결 가능할 터였다. 특히 공산주의 확산 방지가 긴급한 과제로 제시되었다. 반면 주 인도 고등판무관을 중심으로 한 측에서는 현 시점에서 인도를 자극하지 말자는 주장을 제시했다.<sup>118)</sup> 영연방 장관은 두 주장을 모두 절충하면서, 후자의 손을 들어준다. 당시 카슈미르 분쟁은 발발 2주년에 접어들고 있었다. 영연방 국가 중 어느 한 국가의 편을 들 위험을 감수할 필요는 없다고 영연방 장관은 판단했다.

영국은 파키스탄과 긴밀한 협력관계를 유지해 나갔다. 그 일단을 보여주는 것이 1953년 장관 회담이었다. 11월 말에서 12월 초까지 영국 고등판무관 라이트와이트(Laithwaite)는 파키스탄의 각부 부처 장관들과 연이어 회동했다. 회의의 주요 주제는 파키스탄 국가 발전과 영국의 역할이었다. 당시 영국은 정상회담에 준하는 양국 협력계획을 마련하고 있었다. 하지만 당시 파키스탄 수상이 병으로 자리를 비웠고, 각부 부처와의 회동이 정상회담 준비를 대신하고 있었다. 라이트와이트의 회견에서

116) Memorandum by the Secretary of State For Commonwealth Relations, *Indo-Pakistan Relations*, March 14, 1950, N.A., C.P. (50) 37, p.1

117) *Indo-Pakistan Relations*, 1950, p.1

118) *Indo-Pakistan Relations*, 1950, p.2

화제로 오른 주요 안보 관련 주제는 카슈미르 분쟁이었다. 당시 파키스탄 수상 알리와 인도 수상 네루는 파키스탄 분쟁 해결을 위한 협상을 타결했다. 1954년 4월까지 국민투표가 진행될 예정이었다.<sup>119)</sup> 하지만 파키스탄 재무부 장관은 네루의 분쟁 해결 의지를 의심하였다.<sup>120)</sup> 대신 그는 인도 의회가 분쟁의 해결에 도움을 줄 것으로 기대했다. 독립 이전부터 인도 정치인들과 파키스탄 정치인들은 긴밀한 관계를 맺고 있었다. 그 견지에서 본다면 해결이 어렵지 않다는 것이 재무부 장관의 판단이었다.

반면 국무부 장관 구르마니는 파키스탄 문제 해결에 비관적인 전망을 제시했다. 우선 그는 새로운 카슈미르 국민투표 조정관의 역할에 의문을 제기했다. 만일 새로운 조정관이 니미츠 제독이 인도의 승인을 얻지 못하면, 전임자들과 마찬가지로 임무에 실패할 것이었다. 구르마니는 카슈미르에서 파키스탄이 먼저 물러설 가능성이 없음을 분명히 했다. 그는 카슈미르가 인도에 편입될 가능성 자체를 인정하지 않았다.<sup>121)</sup> 오히려, 분쟁이 장기화될 경우 카슈미르가 중국의 일부가 될 가능성이 있음을 주장했다. 종교적 친연성과 지리적 연관성이 그 근거였다. 더불어 파키스탄은 카슈미르 분쟁 해결을 위한 미국과 영국의 역할 확대를 촉구했다. 정보통신부 장관인 쿠레쉬(Qureshi)는 인도와 파키스탄만으로는 분쟁을 종결할 수 없다고 주장했다.<sup>122)</sup> 그 원인은 네루의 경직된 태도에 있었다. 파키스탄의 양보와 조정 신청에도 네루는 아무런 반응을 보이지 않았고, 협상은 모두 실패로 돌아갔다. 인도의 양보를 이끌어내기 위해서는 영국과 미국의 압력이 필요했다.

또한 회견은 영국의 파키스탄 내정에 대한 우려를 보여준다. 1953년 당시 처칠 내각은 파키스탄의 정치적 안정성을 불신하고 있었다. 회견 중에 라이트와이트는 파키스탄 내각이 동일한 의견을 공유하고 있는지를 지속적으로 문의했다.<sup>123)</sup> 이에 구르마니는 내각 내에 특별한 견해

---

119) Memorandum by the Secretary of State For Commonwealth Relations, 1950, p.5

120) Memorandum by the Secretary of State For Commonwealth Relations, *Ralations With Pakistan*, December 12, 1953, N.A., C.P. (53) 347, p.3

121) *Ralations With Pakistan*, 1953, p.6

122) *Ralations With Pakistan*, 1953, p.7

123) *Ralations With Pakistan*, 1953, p.2-p.4

차이가 없음을 강조했다. 동시에 영국의 시각이 오히려 양국 관계에 불신을 가져올 수 있음을 주장했다. 군사지원은 영국의 주요 정책 수단이었다. 영국에서 독립한 국가들은 자체적으로 군사력을 유지할 수 없었다. 따라서 영연방의 일원으로서 이들은 영국의 지원에 의존했다. 영국은 무기체계를 수출하면서 간접적으로 영연방 국가들의 안보 정책을 조율했다. 그 대표적인 사례가 1965년 방글라데시 독립전쟁이다. 무기 수출 및 지원 차단을 경고하면서, 영국은 인도와 파키스탄이 전면전에 나서지 않게 제어했다.

앞서 밝혔듯이 인도와 파키스탄도 영국의 무기 지원을 받았다. 따라서 양국의 갈등 상황은 그대로 영국의 이익에 직결되었다. 1952년 영국 수상 처칠은 인도와 파키스탄의 무기 수출 정책을 내각에서 검토하도록 지시했다. 그 결과는 동년 3월 회의 기록에서 찾을 수 있다. 회의에서 처칠은 인도와 파키스탄의 전면전 가능성을 제기했다. 만약 전쟁이 발생할 경우 영국은 심각한 책임에 직면할 것이었다.<sup>124)</sup> 이에 대해 영연방 장관은 반대 의견을 제시했다. 그는 인도와 파키스탄의 전쟁이 가능성이 높지 않다고 판단했다. 양국의 무력 증강은 기본적으로 국경 수비를 위한 것이기 때문이었다. 따라서 영연방 장관은 오히려 무기 지원 규모를 늘릴 것을 주장했다. 장비 지원 확대는 미래의 전면전 상황에서 인도 아대륙이 영국의 편에 서게 할 것이었다. 반면 지원 규모를 줄일 경우 인도와 파키스탄이 미국의 지원에 의존하게 된다. 장기적으로 이는 영국에 경제적 타격을 가할 가능성이 컸다.<sup>125)</sup>

영국의 대파키스탄 정책의 기본 틀은 영연방의 유지와 확대를 목표로 했다. 이는 파키스탄을 이슬람 국가이자 중동 방위의 한 축으로 보았던 미국의 견해와는 상반된 것이었다. 정치 및 군사 연계를 통해 영국은 과거 자신들이 인도 아대륙에 보유했던 이권을 유지하기를 희망했다. 이 과정에서 파키스탄의 정체 문제는 양국간 주요 현안으로 떠올랐다. 영연방 국가들의 다수는 영국 국왕을 국가원수로 인정했다. 하지만 인도

124) Cabinet, *Conclusions of a Meeting of the Cabinet Held at 10 Downing Street, S.W.I*, March 13, 1952, N.A., C.C. (52), p.151

125) *Conclusions of a Meeting of the Cabinet Held at 10 Downing Street, 1952*, p.151

가 자국의 정체를 공화국으로 전환하면서 문제가 발생하였다. 인도를 놓칠 수 없었던 영국은 인도 공화국의 영연방 가입을 승인하였다. 이는 즉시 인도와 경쟁관계에 있던 파키스탄을 자극하였다. 파키스탄 역시 곧바로 자국의 정체를 공화국으로 변경하겠다고 나섰다. 더 이상의 선례를 늘리고 싶지 않았던 영국은 파키스탄에 대한 설득에 나섰다.

1953년 1월 주인도 고등판무관 라이트와이트는 파키스탄 수상과의 회견 결과를 본국에 보고했다. 회견의 주제는 영연방과 파키스탄의 관계였다. 파키스탄 수상은 파키스탄이 차후 헌법 개정에 나서 공화국을 선포할 것임을 분명히 했다. 그 가장 큰 이유는 인도 공화국의 성립이었다. 전술했다시피 인도는 공화국 선언을 한 뒤에도 영연방의 일원으로 남았다. 파키스탄 수상은 파키스탄이 인도와 다른 지위에 놓이는 것을 국내 여론이 용인하지 않을 것이라고 주장했다. 물론 영국은 파키스탄의 체제 전환을 용인하려 하지 않았다. 영국 정부는 파키스탄이 정체 전환에 나설 경우 파키스탄에 대한 기존 지원을 모두 철회할 수 있다고 경고했다.<sup>126)</sup> 하지만 파키스탄 수상은 인도의 선례를 들며 반론을 제기했다. 먼저 인도는 공화국으로 전환한 이후에도 어떤 불이익을 받은 바 없었다. 더불어 파키스탄은 영연방의 일원으로 참여하고 있지만 그 지위에서 어떤 이익을 얻고 있는 바 없었다. 특히 카슈미르 분쟁 해결에서 영국은 문제 해결에 나서지 않은 채 문제를 방관만 하고 있었다. 결국 이 모든 상황에서 파키스탄은 정체 전환에 나설 수밖에 없다는 것이 파키스탄 측의 주장이었다.<sup>127)</sup>

대화에서 보이듯이 파키스탄의 최대 문제는 독립 유지와 인도 간섭 배제였다. 카슈미르 문제의 중요도는 다른 주제들을 압도했다. 영국과의 관계에서 파키스탄의 최대 관심사는 자국 생존을 위한 지원 확보에 있었다. 한 예로 앞선 대화의 사례에서 보듯이 영연방 가입은 영국과의 관계 유지 및 강화를 위한 수단의 성격을 지녔다. 이후 영국과의 관계에서 파키스탄은 지속적으로 자국의 안보 불안을 강조한다. 반면 영국은

---

126) Memorandum by the Secretary of State for Commonwealth Relations, *Pakistan and the Commonwealth*, January 5, 1953, N.A., C (53) 3, p.1-2

127) *Pakistan and the Commonwealth*, 1953, p.2

보다 넓은 시야에서 인도 아대륙 전체의 안정과 자국의 영향력 유지를 정책 기조로 삼았다. 이와 같은 목적의 차이는 이후 양국관계에서 많은 갈등을 낳는다. 그리고 이와 같은 특징은 미국-파키스탄 관계에서도 유사한 형태로 나타난다.

영국의 파키스탄 정책에서 가장 큰 변수는 인도와의 관계였다. 인도아대륙의 두 주요국가 사이의 갈등은 영국에게 심각한 정책 딜레마를 제기했다. 카슈미르 분쟁이 해결되지 않는 한 두 국가의 우호관계는 기대하기 어려웠다. 하지만 분쟁 해결을 위해 어느 한 편을 드는 것은 다른 한 쪽과의 적대를 의미했다. 미국이 직면했던 이와 같은 딜레마와 함께 영국은 한 가지 고려할 변수가 더 있었다. 바로 영연방의 존속과 영연방 내 국가통합문제였다. 갈등으로 인해 전쟁까지 불사하는 두 국가는 모두 영연방에 속해 있었다. 어느 한 국가의 편을 드는 순간 영국은 영연방 국가 전체의 분열을 맞이할 수 있었다. 따라서 영국은 영연방의 기존 질서에 변화를 가져올 수 있는 어떤 시도도 차단하려 시도한다. 1952년 말 내각회의에서 영연방 장관은 파키스탄의 정체 전환 가능성을 다시 한 번 제기한다. 당시 파키스탄 수상은 영연방 내에서 파키스탄이 공화국 지위를 누릴 수 있기를 바라고 있었다. 이에 대해 영국 이튼 수상은 파키스탄이 실제로 정체 전환에 나설지는 불확실하며, 전환을 막기 위해 모든 노력을 기울일 필요가 있다고 지시했다.<sup>128)</sup>

## 6. 소결

트루먼 행정부 2기 미국 대외 정책에서 가장 두드러지는 특징은 전략 전환과 재검토이다. 이 점에서 한국전쟁은 중요한 전환점으로 작용했다. 한국 전쟁은 소련의 위협에 대한 미국의 인식 변화를 불러왔다. 소련의 압력에 전방위적으로 대응하기 위해서 냉전 이론가들은 전 세계에 걸친 집단안보체제 구축을 기도했다. 연루의 위협을 방지하면서 동시에 지역 안보를 달성하기 위해서는 지역 내에 미국 주도의 대외정책을 지지

---

128) Conclusions on a Meeting of the Cabinet held at 10 Downing Street, S.W. 1, December 8, 1952, N.A., C.C. (52), p.142

하는 동맹국이 필요했다. 이와 같은 논리는 중동지역 집단안보구상에도 영향을 미쳤다.

트루먼 행정부의 정책의 전환은 영국의 쇠퇴라는 지역 내 변수와 맞물리면서 미국의 중동방위전략 변화에 지대한 영향을 미쳤다. 새로운 미국의 지역 방위 전략은 신뢰할 만한, 때로는 종속적인 지역 내 동맹국을 요구했다. 영국의 기존 전략은 점차 미국의 요구를 따라잡기 어려운 수준으로 그 효율성이 떨어지고 있었다. 이와 같은 간극은 중동방위구상이 이집트의 비협조로 좌초되는 과정에서 극명하게 드러난다. 그리고 이 과정에서 파키스탄이 서남아시아의 주요 협력 국가로 미국의 시선을 끌었다. 1953년에 이르면 양국 사이에 새로운 지역 질서와 협력 방식에 대한 일정한 합의가 도출되었다.

동 시기 영국은 서남아시아에서 제국의 해체와 기존 지역 질서의 와해에 직면했다. 이는 식민 제국의 해체라는 보다 광범위한 현상의 한 단면이었다. 영국은 1차 세계대전의 승리와 함께 오스만 제국의 속령들을 해체하고 새로운 지역질서를 구축했다. 하지만 한 세대가 지나고 영국이 만들어낸 지역 질서는 해체되기 시작했다. 왕들이 추방되고 이슬람 민족주의 요구가 득세하면서, 서남아시아 국가들은 점차 영국의 통제에서 벗어나기 시작했다. 이에 대응해 영국은 지역 공동의 위협에 대응하기 위한 방위 체제를 구축하고자 시도하였다. 하지만 잠재적인 적국으로 소련을 지정한 이와 같은 구상은 지역 내 국가들의 호응을 얻지 못했다. 지역 내 핵심 국가로 지목하였던 이집트와의 협상이 난항을 겪으면서 영국의 구상은 그 근본 취지마저 흔들리는 모습을 보였다. 현실적인 영향력의 부재라는 한계는 영국 정부의 대외정책 전반을 규정지었다.

## V. 미국-파키스탄 군사동맹 - 집단안보와 정책전환 (1953-1956)

미국 파키스탄 동맹은 서남아시아 지역에서 미영관계와 협력 방식을 근본부터 바꾸어 놓은 분수령이었다. 이는 다음 세 가지 측면에 근거한다. 먼저 미국 파키스탄 동맹은 미국이 지역 정치에 직접 개입하는 전기를 마련했다. 이전까지의 간접 개입 정책과는 달리 이후 미국은 서남아시아 지역 정치에 적극적으로 개입하면서 새로운 정책들을 추진하기 시작한다. 두 번째로 동맹의 결과 동 서남아시아 집단안보체제 구축 방식이 바뀌었다. 이전까지 영국 주도로 이뤄지던 지역 안보 질서 구축은 이후 미국의 주도로 넘어간다. 마지막으로 미국 주도의 지역 안보 질서는 주변 지역과의 연계를 시도하기 시작한다. 그 가장 대표적인 사례가 바로 동남아시아 지역방위체제와의 연결이다. 두 집단안보 체제에 파키스탄을 모두 참여시키면서 미국은 소련에 대한 봉쇄의 강도를 높여갔다.

영국에게도 미국 파키스탄 동맹은 지역 내 영향력 발휘의 분기점을 알리는 사건이었다. 과거 인도제국에 속한 국가였던 파키스탄에 대해 영국은 영향력을 상실하였다. 이집트와의 관계가 파탄에 접어들면서 영국이 서남아시아에서 차지하는 입지는 더욱 좁아졌다. 아울러 미국과의 관계에 있어서도 변화가 찾아왔다. 영국의 영향력에서 벗어나 미국이 독자적인 지역 전략을 추진하기 시작하였다. 결국 영국은 수에즈 위기를 저치면서 지역 내 영향력을 상실하고 미국에게 지역 정치의 주도권을 넘겨주었다.

### 1. 미국-파키스탄 동맹과 아이젠하워 정부의 지역 안보 구상

1953년에 이르면 미국과 영국의 중동방위 협력 안은 일정부분 구

체화된다. 그 중 하나가 바로 이집트에 대한 대책이었다. 영국 측 초안은 당시 주영미대사가 국무부에 보낸 전문에서 확인할 수 있다.<sup>129)</sup> 먼저 문서는 이집트와의 협상 목표가 외부 위협에 대응한 중동방위를 위해 서방 세계와 자발적으로 합의하는데 있음을 밝히고 있다. 당시 쟁점이 된 현안은 크게 이집트 국내문제와 중동문제로 나눌 수 있다. 우선 미영양국은 이집트와 이집트 영토 내 영국군 주둔문제와 수에즈 주둔군 유지 문제를 놓고 협상을 벌이고 있었다. 지역 차원에서는 이집트의 중동방위기구 참여와 이집트에 대한 군사 및 경제 원조가 주요 문제로 지적되었다.<sup>130)</sup> 문제는 이집트의 중동방위기구 참여가 영국의 철군 없이는 이루어지지 않을 것이라는 점이었다. 이 문제에 대응하기 위해 미국은 영국의 이집트 주둔군과 수에즈 주둔군을 분리하여 영국의 부분적 철군을 유도하는 방안을 제시했다. 미국과 영국, 그리고 이집트 사이의 협상 동향을 보여주는 주요 사례 중의 하나로 수단 문제를 들 수 있다. 본래 이집트는 이집트 왕이 수단 왕을 겸임했음을 증거로 들며 양국을 모두 점유하려 시도했다. 하지만 이 문제는 이집트가 수단을 포기하는 방향으로 귀결되었다. 이후 영국군의 철군, 수에즈 운하 주둔군, 이집트 항공 방어 및 중동방위기구 가입 등의 문제가 논의되었다.<sup>131)</sup> 미영 양국은 이집트의 양보에 대응하기 위해 군사 및 경제 원조를 검토하고 있었다.

미국 파키스탄 군사동맹이 체결되던 당시 미국과 영국은 중동 지역 원유를 둘러싸고 협의를 이어가고 있었다. 협의의 핵심은 이란과 쿠웨이트의 원유 산출, 그리고 국가 기업 관계였다.<sup>132)</sup> 이는 당시 미영관계가 기본적으로 지역 이익의 배분 및 기존 이익 수호를 위한 역할 분담에 초점을 맞추고 있었음을 보여준다. 하지만 영국과 이집트의 협상 부진은

129) The Ambassador in the United Kingdom (Gifford) to the Department of State, January 3, 1953, FRUS, 1952-1954, Vol. 9, Part 2, Document 1066, p.1943-1944.

130) The Ambassador in the United Kingdom (Gifford) to the Department of State, 1953, p.1943-1944.

131) The Secretary of State to the Embassy in Turkey, February 6, 1953, FRUS, Vol. 9, Part 1, p.185-188.

132) United States Record of the Second Session of the United States-United Kingdom Talks on Middle East Oil, April 7, 1954, FRUS, 1952-1954, Vol. 9, Part 1, p.801-805.

미국의 근심을 사기에 충분했다. 영국은 지속적으로 중동방위 정책의 기초를 수에즈 운하의 확보에 두기를 원했다. 하지만 이집트와 협상에 실패할 경우 영국의 바람은 오히려 중동에 긴장을 불러올 중요한 원인이 될 수 있었다. 이미 미국은 영국 안과는 별개로 독자적인 중동방위 조직 설립에 나선 상황이었다. 이를 위해 덜레스 국무장관은 아랍 지역 순방에 나서면서 영국-이집트 협상의 진전과 이후 전개에 대한 보고서를 준비하도록 지시했다.

당시 국무부는 파키스탄 대사관에 영국의 제안에 따른 협상 타결을 부정적으로 판단하는 전문을 보냈다.<sup>133)</sup> 그 이유는 양국의 입장차에 있다. 이집트가 최대한으로 양보할 수 있는 수준은 제한적인 협력이었다. 하지만 영국이 요구하는 수준에서 볼 때 이집트의 제안은 실효성이 없었다. 두 국가의 입장 차이에 대응하여 미국은 <표 1>과 같은 시나리오를 준비했다.

- 1)이후 전개에서 영국과의 논의를 우선시한다.
- 2)영국의 철군을 전제로 이집트는 다음과 같은 서면 약속을 한다.
  - a)전쟁 시 이집트는 서방에 협력한다.
  - b)전쟁 시 수에즈 기지를 복구하고 서방 군대의 활용을 보장한다.
  - c)이집트 내 서방 국가들의 군사 시설은 평화 시에도 유지한다.
  - d)이집트군 훈련을 위한 최소한의 지원단은 체재한다.
  - e)영국군 철수 이전에 공식적 합의를 공표한다.
- 3)영국-이집트 협상을 체결한다.
- 4)공식적으로 영국의 철군과 이집트의 약속에는 어떠한 관련도 없다.
- 5)대 이집트 미국 경제 및 군사원조는 합의 결과에 달려있다.
- 6)추가로 중동방위기구 성립을 위한 노력에 나선다.

표 1 > 미국의 영국-이집트 협상 중재안, The Acting Secretary of State to the Embassy in Pakistan, May 23, 1953, FRUS, 1952-1954, Vol. 9, Part. 2, Document 1170, p.

133) The Acting Secretary of State to the Embassy in Pakistan, May 23, 1953, FRUS, 1952-1954, Vol. 9, Part. 2, Document 1170, p.2077-2078.

위에서 보이듯이 미국은 기본적으로 영국군의 조건 없는 완전철군이라는 이집트의 요구를 수용하고 있다. 이는 수에즈 운하의 통제권을 영유하려 한 영국의 입장과는 상반된 것이었다. 이집트의 요구를 수용하는 대신 미국은 그 반대급부로 이집트의 군사적 협력을 요구했다. 평화시에도 이집트에 서방국가들의 군사시설 유지를 제안한 조항이 이를 잘 보여준다. 비록 전시를 위한 포석으로 단서를 달았지만, 이는 사실상 이집트를 대소련봉쇄에 끌어들이려는 미국의 노력으로 볼 수 있다.

1953년 겨울에 이르면 국무부는 본격적으로 이집트에 훈령을 보내 양국관계 문제를 조율한다. 당시 관심은 이집트에 대한 경제원조 여부였다.<sup>134)</sup> 보고서에 따르면 당시 미국이 고려해야 했던 사항은 다음과 같다. 우선 미영관계는 이집트 문제 해결에 가장 중요한 변수였다. 영국은 미국이 이집트를 군사적으로 지원하기를 원하지 않았다. 수에즈 운하 문제에 대한 합의가 선행되어야 한다는 입장이었다. 하지만 경제지원에 대해서는 모호한 태도를 유지하였다. 분명한 것은 미국에게는 이집트에 경제, 군사지원을 개시할 용의가 있었다는 점이다. 다음으로 당시 미국은 영국-이집트 협상의 타결 가능성을 매우 낮게 평가했다. 장기간에 걸친 교착상태를 유지하리라는 전망이 우세했다. 심지어 영국이 이집트와의 합의를 포기할 가능성마저 고려하고 있었다. 보고서는 협상이 결렬되더라도 미국 안보에는 미약한 영향력만을 미칠 것으로 진단했다. 마지막으로 중동에서 미국이 누리는 지위 역시 미국의 대 이집트 정책에서 중요한 변수였다. 아랍 국가들과 이스라엘의 관계는 갈수록 악화되고 있었다. 특히 이 문제는 미국에 대한 아랍 국가들의 태도에 영향을 미친다는 점에서 중요했다. 아랍 국가들과의 본격적인 관계 개선에 필요한 원조는 준비가 어려웠다. 이 결과 미국은 이 시기 아랍 국가들에 대해 어떤 형태로던 지원 관련 협상이나 조약을 체결하지 않기로 방침을 정한다.<sup>135)</sup>

---

134) The Acting Secretary of State to the Embassy in Egypt, November 6, 1953, FRUS, 1952-1954, Vol. 9, Part 2, Document 1240, p.2157-2158.

135) The Acting Secretary of State to the Embassy in Egypt, 1953, p.2158.

## 2. 미국 파키스탄 동맹의 성립과 신중동정책의 등장

1954년 4월 아이젠하워 정부는 파키스탄과 군사동맹을 체결하면서 본격적으로 중동지역정치에 개입하기 시작한다. 당시 미국 정책결정권자들의 목적은 소련의 남진을 저지할 집단방위체제를 구축하는 것이었다. 전략과 행동 내용의 공유를 위하여 미국은 주요 외교관들을 소집한 회의를 개최한다. 회의를 준비하기 위해 국무부에서 각국 대사관으로 보낸 자료에는 당시 미국 중동 정책의 고민이 어디에 있었는지를 보여주는 목록들이 있다.<sup>136)</sup>

당시 회의에서 가장 중요한 문제는 서남아시아 지역 안정 확보 방안이었다. 당시 갓 체결된 터키-파키스탄 합의는 이후의 사태 전개에서 중요한 역할을 할 것으로 여겨졌다. 미국은 양국의 협약을 북부권 형성을 위한 기초로 판단하고 있었다. 그렇기 때문에 회의는 또한 양자조약을 다자조약으로 확장할 경우를 상정하고 있다. 이 경우 아랍 연맹과 이스라엘의 반응에 주목해야 함을 보고서는 강조하고 있다. 더불어 중동 지역 내 군사력 강화 실태 역시 당시 미국이 주목하던 주제였다. 아랍 통합을 향한 논의는 집단 안보 논의의 틀 자체를 바꿔놓을 수 있다는 점에서 중요한 주제였다.

아랍 국가들과 이스라엘 사이의 긴장은 지역 안정에 중요한 문제였다. 당시 미국은 국제연합을 통해 이 문제를 해결하고 있었지만 보고서는 그 유용성에 의문을 제기한다. 어떤 견지에서든 미국은 아랍 국가들과 소련의 '동맹'을 막아야 했다. 국경 분쟁 발생 시 대처방안, 예루살렘 문제 대처 원칙, 아랍 국가들과의 협상 전개 방향 등의 주요 주제로 준비되어 있었다. 여기에 더해 원유 확보는 시간이 갈수록 미국의 중동 정책에서 상위 목표로 부각되었다. 이를 반영하여 미국 정책 당국자들은 이란 합의의 영향과 원유 확보 문제의 현황, 장기적인 원유 수급 계획 등을 논의할 것을 검토했다. 중동 지역에 대한 경제 및 군사지원에서 가장 중요한 것은 양원 승인 여부였다. 보고서는 당시 미국 행정부가 현행

136) The Acting Secretary of State to Certain Diplomatic Mission, April 21, 1954, FRUS, 1952-1954, Vol. 9, Part 1, Document 207, p.497-499.

프로그램 전면페이지에서 새로운 장기계획 구축까지 모든 가능성을 살피고 있었음을 보여준다.<sup>137)</sup>

1954년 미 국무부는 중동지역 대사들과 주요 관계자들을 모아 이스탄불에서 회의를 열었다.<sup>138)</sup> 회의의 주제는 중동의 지역 안보 달성이었다. 당시 미국은 1952년부터 준비한 중동안보 정책을 확정할 필요가 있었다. 이 점에서 주요 당국자들이 모인 회의는 적어도 미 국무부 내에서는 정책에 대한 공감대가 형성되었음을 확인하는 성격을 지니고 있었다. 1951년에 있었던 이전 회의에 비교하면 이 회의는 3년 동안 미국 정책에 반영된 차이를 확인할 수 있는 좋은 기회를 제공한다. 4일 간의 회의가 끝나고 당국자들은 다음과 같은 주요 내용들에 합의했다.

1. 지역 방위 협약은 '북부권' 개념에 기초한다. (\*당 개념은 파키스탄, 이란, 이라크, 터키로 구성된 국가 군을 지칭한다.)
2. 북부권 형성의 첫걸음으로 터키와 파키스탄이 중요하다.
6. 북부권 이외 아랍 국가들도 추후 참가가 가능하다.
8. 사우디 이라비아와 미국의 협상은 지속될 필요가 있다.
9. 이집트는 북부권 형성에 불만가질 가능성이 큰 것으로 예측된다.
10. 중동과 남아시아 안보 확보에는 영국의 조력이 필요하다.

표 2> 1955년 이스탄불 회의시 합의된 미국의 중동정책 대강 발췌 수록. Paper Approved by the Chiefs of Mission Conference at Istanbul, May 11-14, 1954, FRUS, 1952-1954, Vol. 9, Part. 1, p.

하지만 미국의 정책 변화는 장기적으로 새로운 문제를 가져왔다. 그 중 아프가니스탄 문제는 미국이 파키스탄과 동맹을 맺은 이유를 보여주는 동시에 지역 내에 잠재해 있던 불안요소를 미국이 어떻게 인식하고 있었는지를 드러낸다. 아프가니스탄은 2차 세계대전 이후부터 왕정에 반발하는 지방 세력들의 발호로 장기적인 불안정성을 안고 있었다. 특히 파키스탄과는 양국 국경지역에 거주하던 파슈툰 족의 처우 문제를 놓고

137) The Acting Secretary of State to Certain Diplomatic Mission, 1954, p.499.

138) Paper Approved by the Chiefs of Mission Conference at Istanbul, May 11-14, 1954, FRUS, 1952-1954, Vol. 9, Part. 1, Document 211, p.506-510.

대립하는 사이였다. 이미 19세기 제정러시아 시기부터 아프가니스탄을 점유하려 시도했던 소련은 점차 지역 내 영향력을 강화하려 시도했다. 이에 대응하기 위해 미국은 국가안전보장회의에서 아프가니스탄에 대한 소련의 압력 증대에 대처할 방안을 논의했다. 회의에서 미국 정책결정권자들은 아프가니스탄에 외교 및 군사적 지원과 같은 직접적인 개입을 삼가고 물질적 지원은 경제지원에 국한시킬 것을 결의했다.<sup>139)</sup> 이는 직접 지원이 인도와 소련의 경계심을 고취시켜 소련이 아프가니스탄과 파키스탄에 보다 더 주목할 것을 우려했기 때문이었다.<sup>140)</sup>

미국의 파키스탄 동맹정책은 그대로 아프가니스탄에 안보위기를 불러왔다. 아프가니스탄과 파키스탄은 국경지대에서 분쟁을 벌이고 있었다. 양국 국경지대에 거주하는 파슈툰 족이 문제의 근원이었다. 미국과 파키스탄의 관계가 급진전하면서 아프가니스탄은 안보 불안에 시달렸다. 이와 같은 상황은 곧 소련에서 기회일 수 있었다. 이미 소련은 러시아 제국 시절 아프가니스탄의 소유권을 놓고 영국과 분쟁을 벌인 바 있었다. 미국은 아프가니스탄이 소련과의 연계를 통해 안보 불안을 해결하는 상황을 막기 위하여 많은 노력을 기울였다.

1953년 2월 주미 아프가니스탄 대사와 국무부 중동, 남아시아, 아프리카 부차관이 나눈 대화에서 미국이 아프가니스탄을 안심시킨 논의의 일단을 볼 수 있다.<sup>141)</sup> 아프가니스탄은 파키스탄이 제시한 제안이 문제 해결에 아무 도움이 되지 않으며, 분쟁이 장기화 될 것임을 역설하였다. 반면 미국은 아프가니스탄과 파키스탄 양국의 국경분쟁 보다는 중동방위 기구의 역할과 의의를 설명하는데 초점을 맞추었다. 하지만 아프가니스탄 대사는 파키스탄이 자국과 파키스탄 문제를 해결하지 않고 중동방위 기구에 먼저 가입하는 상황을 우려했다. 동시에 인도도 카슈미르 분쟁과 관련하여 유사한 인상을 받을 것이라 언급한다. 아프가니스탄의 우려는

---

139) Memorandum by the Executive Secretary (Lay) to the National Security Council, December 14, 1954, FRUS, 1952-54, Vol.11, Part.2, p.1151.

140) The Secretary of State to the United States Representative at the United Nations (Lodge), November 22, 1954, FRUS, 1952-54, Vol.11, Part.2, p.1433-1434.

141) Memorandum of Conversation, by the Deputy Assistant Secretary of State for Near Eastern, South Asian, and African Affairs (Jernegan), February 19, 1953, FRUS, 1952-1954, Vol. 11, Part. 2, Document 843, p.1393-1395.

미국이 파키스탄과의 동맹에 연루될 경우 받을 대가를 제시했다. 실제 미국 파키스탄 동맹 체결 이후 인도는 격렬한 거부반응을 보이면서 이와 우려가 사실임을 보였다.

아프가니스탄 정치 변화에 대한 미국의 입장은 1954년 구체화한다. 미국 정책 당국자들은 아프가니스탄을 둘러싼 정치 변화는 소련의 정책 변화와 기존 질서 사이의 상호작용 속에서 벌어질 것으로 예측했다.<sup>142)</sup> 소련의 정책변화는 1953년 아프가니스탄에 기술 및 경제지원을 제공하면서 시작되었다. 당시 미국은 소련의 기도가 중동지역 및 남아시아에서 서방세계가 얻어가는 이익을 상쇄하기 위한 시도로 판단했다.

소련의 지원이 경제적 차원에 국한되어 있었기 때문에 미국은 심리전 차원에서 직접적인 무력행사 및 안보 보장 등의 조치를 취할 수 없었다. 이와 같은 조치는 잘못할 경우 지역 내 긴장을 극대화하는 문제를 낳을 수 있었다. 아프가니스탄 대사였던 워드는 터키-파키스탄 협력 조약과 미국-파키스탄 상호방위조약은 아프가니스탄에 미국이 등을 돌렸다는 불안감을 안겨주었다고 분석했다.<sup>143)</sup> 소련이 아프가니스탄을 차지할 경우 국경이 파키스탄에 이르고, 동시에 이란을 포위할 것이었다.

직접 개입을 선택지에서 지운 미국은 그 대안으로 아프가니스탄과 파키스탄 공조를 추진하였다. 군사적 차원에서 아프가니스탄의 전략적 중요성은 소련 남부 팽창의 최전선 기지 구실을 한다는 점에서 찾을 수 있었다. 따라서 파키스탄과 아프가니스탄 관계가 개선될 경우 미국은 이중의 안전망을 마련하는 동시에 소련 영토에 직접적인 압력을 가할 수 있었다. 실제 미국은 파키스탄을 지역 방위에 동원하기 위해 회담을 준비하였다. 당시 미 국무부에서 작성한 문서는 미국이 파키스탄에 군사원조를 실시하는 목적이 중동방위 참여에 있음을 분명히 하고 있다.<sup>144)</sup>

하지만 파키스탄의 안보 불안을 자극하여 자국 정책에 활용하려는

---

142) National Intelligence Estimate 53-54, "Outlook of Afghanistan," October 19, 1954, FRUS, 1952-54, Vol.11, Part.2, p.1482-1484

143) Memorandum by the Deputy Director, Office of South Asian Affairs (Smith) to Donald D. Kenndy of the Bureau of Near Eastern, South Asian, and African Affairs, June 23, 1954, FRUS, 1952-54, Vol.11, Part.2, p.1474-1475.

144) The Secretary of State to the Embassy in Pakistan, August 20, 1954, FRUS, 1952-54, Vol.11, Part.2, p.1865.

미국의 전략은 파키스탄과의 인식 차이를 보이며 일정한 한계를 보인다. 1954년 8월 국무부는 파키스탄 대사관에 앞으로의 대응전략을 지시하는 전문을 보낸다.<sup>145)</sup> 전문을 보내기 전 미 국무부와 미 합참은 합동 회의를 가졌다. 회의에서 합참은 파키스탄이 협정 체결로 미국으로부터 막대한 군사지원을 끌어낼 수 있을 것으로 오판하고 있다고 지적했다.<sup>146)</sup> 그에 대한 답으로 국무부는 파키스탄 대사관에 미국의 지원이 파키스탄에 기대하는 수준에 이를 수 없음을 명시하라고 지시한다. 이미 미국은 군사원조협정 체결 이전부터 동 파키스탄 기근 해결 등의 사안을 통해 충분한 지원을 하고 있다는 것이 미국의 주장이었다.<sup>147)</sup> 양국의 인식 차는 3개월에 걸친 회담 이후에도 달라지지 않았다. 미국은 파키스탄과 아프가니스탄 문제로 회견하면서 소련의 대 아프가니스탄 이익 확대에 대한 대응이 필요함을 지적하였다. 하지만 동시에 군사작전이 불가함을 거론하고, 이미 진행 중인 지원에 근거하여 파키스탄이 아프가니스탄과 관계 개선에 나설 것을 주문한다.<sup>148)</sup>

### 3. 중동방위구상의 좌초와 미영관계 악화

미국 파키스탄 동맹이 최종체결된 직후 영국과 파키스탄 역시 안보 회담을 진행하고 있었다. 파키스탄은 영국과의 대화가 미국의 불필요한 의심과 간섭을 사지 않을지 우려하고 있었다. 이에 대해 미국은 파키스탄의 우려를 불식시키고, 영국과의 협상에 간여하지 않기로 결정했다.<sup>149)</sup> 미국과 영국의 협력은 경제방면에서도 진행되었다. 1950년대 중반에 이르면 페르시아 만 주변 지역의 석유 중요성이 확대되었다. 유럽 지

145) The Secretary of State to the Embassy in Pakistan, 1954, p.1866.

146) The Secretary of State to the Embassy in Pakistan, 1954, p.1866-1867.

147) John Prados, "The most important single aspect of our foreign policy"? : the Eisenhower administration, foreign aid, and the Third World", in Kathryn C. Statler ed., *The Eisenhower administration, the Third World, and the globalization of the Cold War*, (Lanham, Md: Rowman & Littlefield, 2006),

148) The Secretary of State to the Embassy in Pakistan, November 4, 1954, FRUS, 1952-54, Vol.11, Part.2, p.1425-1427.

149) The Secretary of State to the Embassy in Pakistan, June 28, 1954, FRUS, 1952-1954, Vol. 9, Part 1, p.522.

역의 안정적인 원유 공급을 위해서도 중동 지역의 정치적 안정은 중요했다. 당시 미국과 영국은 주기적으로 중동 지역의 원유 수급 관련 견해를 교환하였다. 미국 파키스탄 동맹 체결 직전에 가진 회견에서 영국은 터키와 파키스탄 조약이 중동 방위에 긍정적인 영향을 미치고 있음을 평가했다.<sup>150)</sup>

1955년 6월 23일부터 24일까지 미국은 영국과 중동방위 회담을 개최한다. 회담 첫째 날 영국 대사 베일리(Ronald Bailey)는 미국에 자국의 입장을 전달하며 정책 공조를 시도한다. 회담은 이미 양국은 주요 주제를 교환하였다. 중동 평화에 소련이 가하는 위협, 중동에서 양국이 공동으로 추구할 목표, 중동 방위 기구 설립을 위한 지역 정치가 주제로 선정되었다. 주제에 맞추어 영국 대사는 자국의 입장을 미국에 전달하려 시도했다.<sup>151)</sup>

먼저 당시 영국 내각은 소련의 군사 공격 가능성을 낮게 평가했다. 1953년 이후 중동지역에서 소련의 개입은 무역 및 '연합 전선'전략 추구하고 같은 간접적인 수단에 의존하고 있었다. 하지만 중동 지역 자체의 불안정이 소련에 유리한 환경을 조성하고 있음은 주지의 사실이었다. 영국 대사 역시 이 점을 지적하며 이스라엘과 아랍 국가들의 갈등, 아랍 국가 정부조직의 비효율성, 그리고 중동 지역의 사회경제적 조건 악화가 지역 불안정에 가장 중요한 요인임을 확인한다.

소련과의 전면전이 벌어질 경우 공군을 통한 기지 타격이 가장 심대한 위협으로 대두되었다. 이란, 이라크, 그리고 터키 서부 지방을 향한 공격은 유럽 원유 공급과 중동 지역 내 자유 진영 군사기지에 심대한 타격을 줄 것으로 우려되었다. 이미 영국 외교부는 이에 대응해 소련이 투사 가능한 자원의 규모와 내용을 미국, 영국, 터키 삼자 연구를 통해 확인하고 있었다. 회담 상대자였던 미국 외교관들은 이에 더해 동 이란과 파키스탄 지역에 대해서도 추가적인 연구가 필요하다는 지적이었다.

---

150) United States Record of the Third Session of the United States-United Kingdom Talks on Middle East Oil, April 8, 1954, FRUS, 1952-1954, Vol. 9, Part. 1, Document 338 p.806-808.

151) Memorandum of a Conversation, June 23, 1955, FRUS, 1955-1957, Vol. 12, p.103-111.

당시 미영 중동 방위 구상에서 핵심은 지역 내 방위 체제 구축이었다. 당시 유럽은 북대서양조약기구와 유럽석탄철강공동체라는 지역 통합질서가 구축되어 있었다. 대 소련 봉쇄라는 기본 대전략의 일환으로 미국은 다른 지역에도 이와 유사한 형태의 지역 협력 체제를 구축하기를 희망했다. 이 점에서 서남아시아 지역은 소련 및 중국을 견제하고 팽창을 억제하기 위한 지역 안보 체제를 필요로 하였다.

1955년 미영회담 당시 서남아시아에는 안보 협력체로 아랍연맹안보조약(ALSP)와 터키-이라크 조약이 있었다. 기존의 조직을 활용 및 강화하여, 미영양국이 참여하는 별도의 조직을 구성하지 않고 지역 안전보장을 달성하는 방안이 검토될 만 했다. 하지만 점증하는 지역 내 국가들 사이의 갈등은 이와 같은 전략을 수행하기 어렵게 만들었다. 구 오스만 제국의 해체 이후 탄생한 아랍 국가들은 저마다 아랍 세계의 통합을 주장했다. 통일 아랍국가 건설 주장은 이후 역사에서는 정치적 수사 차원 이상의 의미를 지니지 않았다. 하지만 나세르가 등장하고 이스라엘에 대한 전쟁이 벌어지던 1950년대 초중반에는 중동 통일의 구호가 아랍 민족주의의 흥기와 함께 현실적인 의미를 지니고 있었다.

하지만 아랍국가들 사이의 지역 내 갈등은 미영양국이 의도하던 집단안보체제 구성을 어렵게 했다. 먼저 기존의 지역협력질서는 유럽과 같은 중심점을 찾지 못한 채 표류하고 있었다. 1951년 조약 체결 이후 아랍연맹안보조약은 보다 나아간 형태의 군사 협력을 달성하지 못한 채 파행을 거듭했다.<sup>152)</sup> 이는 아랍연맹의 존재 자체가 지닌 한계가 관계 깊었다. 아랍연맹은 탄생부터 안보상의 필요가 아닌 이스라엘의 건국에 자극 받아 생겨난 느슨한 형태의 협의체로, 미국과 영국이 바라는 수준의 지역통합을 이루기 어려운 조건에 놓여 있었다.

또한 미영의 도움을 받아 형성된 터키-이라크 양자동맹은 주변 국가들의 안보 불안을 자극하여 의도와는 달리 지역 갈등을 부추기는 역할을 했다. 특히 나세르가 이끄는 이집트는 동맹의 진의를 의심하면서, 조약 형성에 결정적인 기여를 한 미국과 영국에 대한 경계를 강화했다. 그리고 터키-이라크 동맹에 대항하여 이집트가 추진한 이집트-시리아-사

---

152) Memorandum of a Conversation, 1955, p.104-107.

우디아라비아 조약(ESS)은 그 탄생부터 미영양국이 기대한 지역 안정을 달성하기 어려웠다.

영국-이집트 협정 갱신이 중동방위기구 설립에 중요했던 이유는 크게 두 가지를 꼽을 수 있다. 먼저 영국은 수에즈 운하라는 외교 전략상 최우선 순위에 놓이는 지역을 포기할 수 없었다. 양국협상에서 초미의 관심사가 되었던 문제가 바로 영국군의 이집트 주둔 문제였다. 1936년 협상을 갱신할 때와는 달리 1951년 당시 이집트는 영국 주둔군의 즉각 철군과 수에즈 운하의 반환을 요구하는 국내의 압력에 직면해 있었다. 당시 영국이 중동 방위에서 핵심으로 내세웠던 수에즈 운하의 안전 확보가 이루어지지 않은 상태에서 중동방위에 대한 영국의 전면적인 협력을 기대하기는 어려웠다.

또한 양국 협상은 중동 지역 정치 전반에도 중요한 의미를 지니고 있었다. 당시 보고서는 중동사령부에 참여를 꺼리는 아랍 정부들의 입장을 보여주고 있다.<sup>153)</sup> 아랍 국가의 지도자들은 이집트의 주장에 대한 대중의 지지를 의식하고 있었다. 이스라엘의 건국 결과 서구 국가들은 아랍 민족주의와 항구적인 갈등상태에 접어들게 되었다. 이와 같은 상황에서 아랍 민족주의 요구를 대변하던 이집트와의 갈등이 해결되지 않는다면 중동사령부에 참여하여 정치적 부담을 짊어지기는 어렵다는 것이 당시 아랍 국가들의 입장이었다. 이와 같은 반응에 직면하여 미국은 영국-이집트 협상의 부진을 중동방위구상 변화의 가장 중요한 원인으로 평가하고 있다.

미국 파키스탄 동맹 체결이 가시화하면서 미국 중동 정책에도 변화가 찾아왔고, 수에즈 문제를 대하는 태도도 변화했다. 영국의 제안에 대해 국무부와 국방부는 공동대응을 위해 협의했다.<sup>154)</sup> 영국의 제안은 영국-이집트 협상에 미국의 참여를 바라고 있었다. 협상이 전적으로 양자협상에 머무를 경우 그 결과는 영국이 수용할 수 없는 형태가 될 것이

---

153) National Intelligence Special Estimate 23, "Prospect For An Inclusive Middle East Organization", March 17, 1952, FRUS, 1952-1954, Vol. 9, Part 1, p.195-199.

154) Memorandum by the Deputy Under Secretary of State (Murphy) to the Secretary of State, March 19, 1954, FRUS, Vol. 9, Part 2, Document 1300, p.2234-2236.

었다. 하지만 미국이 영국을 지원한다면 영국이 받아들일 수 있는 결과가 나올 것으로 기대되었다.

영국 제안에서 미국의 개입 내용은 다음과 같았다. 우선 영국에게는 결론을 이끌어 낼 수 있는 의지를 보이는 것이 가장 중요했다. 이집트 및 아랍 국가들이 공격을 받을 때, 그리고 이란이 위협당할 때를 상정한 논의 역시 필요했다. 미국의 기여를 조직하기 위한 합의도 제안에 포함되어 있었다. 당시 국무부는 이집트도 영국 제안에 호의적일 것이라 판단했다. 먼저 미국의 참여는 이집트 주둔군의 성격을 ‘영국군’에서 ‘연합군’으로 바꿀 것이었다. 더불어 미국의 참여는 양국의 능력 격차를 조절하는 역할을 수행할 수 있었다. 아울러 이집트는 미국과 공동 노력을 기울일 준비가 되어 있었다. 협상 부진이 장기화 될 경우 미국의 불이익으로 작용할 것이라는 것이 당시의 판단이었다.

국방부는 국무부의 판단에 반해 신중한 입장을 취했다. 그 이유는 중동 방위 전반에 대한 우려에서 비롯되었다. 영국 제안에 대한 찬성은 미국이 영국 이집트 협상에서 영국의 입장에서 개입함을 의미했다. 이는 당시 영국과 다른 중동국가들 사이의 갈등에 미국이 연계되는 것을 의미했다. 이 점에서 국방부는 영국 제안에 참여하기 전에 이란 원유 문제 등 다른 중동 현황에 대해 영국의 양보를 얻어낼 것을 요구했다.<sup>155)</sup> 이란 문제가 해결되지 않는다면, 소련이 이란에 대한 영향력을 확대할 가능성이 있었다. 이는 중동 지역에 대한 소련의 영향력 확대를 불러올 터였다.

결국 당시 미국은 영국과의 정책공조에서 딜레마에 빠져 있었다고 할 수 있다. 영국의 능력 감퇴에도 불구하고 영국은 여전히 중동 지역 질서에서 미국의 중요한 협력자였다. 하지만 영국 입장에 대한 지지는 영국이 개입한 갈등 전반에 대한 지지로 비칠 수 있었다. 이 경우 미국은 중동 국가들과 추가적인 갈등에 휘말리는 원치 않는 결말을 맞을 수 있었다. 이에 대응하여 국방부는 미국이 이집트와의 협상안을 제시하고, 영국이 사후 승인하는 형태의 협상 타결책을 제시한다.

---

155) Memorandum by the Deputy Under Secretary of State (Murphy) to the Secretary of State, 1954, p.2236-2236.

미국 파키스탄 군사동맹은 영국의 중동 정책에 부정적인 영향을 미치기 시작했다. 동맹 체결 이전인 1953년 10월 영국 정부는 미국의 파키스탄 군사지원 규모에 대한 정보를 입수하였다. 당시 파키스탄 참모총장은 2500만 달러 규모의 군사지원이 필요함을 미국에게 납득시키는데 성공했다. 비밀 엄수의 필요성을 강조한 영국 정부의 조언에도 불구하고 이 사실은 곧바로 공개되어 인도의 분노를 샀다.<sup>156)</sup> 인도는 즉각 미국이 인도 아대륙에 냉전을 불러오고 있다며 비난했다. 영국 외무부는 인도의 분노가 미국이 군사지원을 바탕으로 파키스탄과 동맹을 맺으려 한다는 의심에서 비롯되었다고 보았다. 인도는 조약의 체결을 막기 위해 미국과 영국을 가리지 않고 전방위적인 노력을 기울이고 있었다. 중국과 소련도 파키스탄의 움직임을 반대했다.

영국 외교부는 인도의 분노에 미국 정부가 ‘놀라고 당혹스러워 하는(surprised and embarrassed)’ 태도를 보였다고 지적했다.<sup>157)</sup> 이전에 진행된 영국 정부와의 회담에서 미국은 파키스탄에 대한 군사원조의 목적을 설명했다. 파키스탄에 대한 원조는 장기적으로 파키스탄과 터키의 군사 협력을 상징하고 있었다. 파키스탄과 터키의 협력은 장기적으로 중동방위기구 성립으로 이어질 것이었다. 중동방위기구의 참여국은 터키와 파키스탄, 그리고 이라크와 이란이 될 예정이었다. 당시 미국 정부는 터키와 파키스탄 정부가 군사회담에 나설 것임을 공개적으로 천명해주기를 바라고 있었다.<sup>158)</sup>

미국의 파키스탄 원조정책의 추이에 따라 영국 정부는 대응책을 마련했다. 이 과정에서 영국은 미국과 중동 정책에서 차이를 보이고 있다. 영국은 미국 정부의 안이 중동 방위에 해롭다는 견해를 지니고 있었다. 그 이유는 다음과 같다. 1) 서구 국가들의 참여를 배제하고 지역 내 안보에 실질적인 기여를 하지 못하게 한다. 2) 중동에서 서구 진영이 하

156) Memorandum by the Secretary of State for Foreign Affairs, *United States Project to Associate Military Aid to Pakistan with Middle East Defense*, January 5, 1954, N.A., C. (54) 4, p.1

157) *United States Project to Associate Military Aid to Pakistan with Middle East Defense*, 1954, p.1

158) *United States Project to Associate Military Aid to Pakistan with Middle East Defense*, 1954, p.1-2

는 역할에 의문을 제기하고 개입 근거를 약화시킨다. 3) 터키와 파키스탄은 군사 분야에서 효과적으로 협력하기에는 지나치게 떨어져 있다. 4) 계획의 구체성이 결여되어 있다. 동맹이나 협약과 같은 실적이 없는 기획은 소련의 관심을 불러오는 역할을 할 수 있다.<sup>159)</sup> 이와 같은 네 가지 문제점에 기초하여 영국은 미국에 기존 정책을 수정할 것을 권고하기로 결정했다.

미국 파키스탄 군사동맹은 영국의 파키스탄 정책에 돌이킬 수 없는 타격을 가했다. 미국과의 동맹을 통해 파키스탄은 영국의 지원 없이도 체제 유지를 기대할 수 있었다. 군사 및 경제 지원은 영국이 파키스탄의 대외 정책을 자국의 유리한 방향으로 전환하는 주요 수단이었다. 하지만 그 역할을 미국이 대신하게 되자 파키스탄의 움직임에 저지할 수단을 영국은 지니고 있지 않았다. 1954년에 가을에 이르면 파키스탄의 정체 전환은 돌이킬 수 없는 사실로 굳어져 가고 있었다. 인도와의 경쟁에서 지지 않기 위해 파키스탄은 영연방 내에서 인도와 같은 지위를 얻으려 기도하였다. 9월의 내각 회의에서 영국 정부는 파키스탄의 공화국 정체 전환에 대한 대응책을 논의했다. 영연방 장관은 정체 전환이 1955년 2월로 예상된다면서, 파키스탄이 곧 영연방에 남고 싶어 하는 의사를 표명할 것으로 예측하였다. 전환을 막기 위한 특별한 대응책은 달리 없었다.<sup>160)</sup>

#### 4. 미국-파키스탄 동맹 이후 - 갈등구조 공고화와 지역 불안정

미국 파키스탄 군사동맹 이후 미국의 북부권 형성 전략을 그 속도를 올리기 시작한다. 터키-파키스탄 조약을 축으로 삼은 이후 미국의 목표는 이라크였다. 기존의 양자동맹구조를 다자 동맹으로 전환하는데 이

---

159) *United States Project to Associate Military Aid to Pakistan with Middle East Defense*, 1954, p.1-2

160) Conclusions of a Meeting of the Cabinet held at 10 Downing Street, S.W. 1, September 8, 1954, N.A., C.C. (54), p.5

라크의 역할을 중요하였다. 당시 이라크 대사가 본국에 보낸 전보에는 협상의 전모가 나타나 있다.<sup>161)</sup> 당시 이라크 정부는 이라크-이집트 정상 회담을 진행하고 있었다. 여기에 더해 이라크는 파키스탄과 영국을 포함하는 새로운 다자 협정을 제안했다. 이는 당시 존재하던 터키-파키스탄 조약의 확장안과는 다른 성격을 지니고 있었다.

이라크는 아랍연맹집단안보조약의 갱신을 통해 새로운 안보 질서를 구축하는 방안을 제시했다. 파키스탄과 영국, 미국이 조약에 참가하는 것이 개정안의 핵심이었다. 개정안은 이집트가 거부할 경우 역시 상정하고 있었다. 이 경우 이라크는 파키스탄과 새로운 지역 안보 체제를 구축할 것이었다. 이 체제는 이후 아랍 국가들과 미국, 영국의 참여를 불러올 것이었다. 반면 누리 수상은 파키스탄의 지역 방위 조약 참여에 대한 이집트의 반대의견을 제시했다. 당시 이집트는 터키-파키스탄 조약뿐만 아니라 파키스탄이 참여하는 다자조약 자체를 반대했다. 이집트의 시각에서 파키스탄은 아랍 국가들과 어떠한 연계도 없었다. 이라크는 이집트와의 협상에서 서방 국가들의 시각을 지지하였음을 알려왔다.<sup>162)</sup>

당시 이라크와 이집트 사이에 준비되었던 합의 내용은 다음과 같다. 우선 아랍연맹집단안보조약은 수정될 필요가 있었다. 조약은 비아랍 국가들을 포함하여 더욱 확대된 형태로 운영될 것이었다. 이스라엘과의 협상역시 중요했다. 국제연합 결의안에 맞는 협상안을 준비해서 이스라엘과 진지한 협상에 나설 것이었다. 조약 개정에 관해서 양국은 각국의 대사관을 통해서 미국 및 영국과 의견을 조율하기로 했다. 미국 및 영국의 의견이 도착할 때까지는 이집트와 이라크 어느 쪽도 개정에 나서지 않을 것이었다.

이라크 수상이 밝힌 개정안 제시 이유는 크게 네 가지였다.<sup>163)</sup> 첫째로 기존 조약 개정은 중동방위체제 형성에 빠르고 분명한 기여를 할 것이다. 이는 터키-파키스탄 조약이 달성하고자 하는 목표였다. 두 번째로 조약 개정은 1951년 제안되었지만 거부당한 중동방위기구의 목표를

---

161) The Chargé in Iraq (Ireland) to the Department of State, August 22, 1954, FRUS, 1952-1954, Vol. 9, Part 1, Document 223, p.541-543

162) The Chargé in Iraq (Ireland) to the Department of State, 1954, p.543.

163) The Chargé in Iraq (Ireland) to the Department of State, 1954, p.523-543.

달성할 것이다. 세 번째로 이미 있는 조약을 수정하는 당시 계획은 아랍 국가들이 반대할 명분을 찾기 어려웠다. 마지막으로 조약 갱신은 소련을 대상으로 아랍 국가들을 단결하게 할 터였다. 반면 이스라엘에 대한 태도는 분열되고, 이스라엘과 각국의 평화협상 체결을 용이하게 할 것이다. 이처럼 이라크는 아랍 국가 주도의 다자안보 체제를 이상적인 중동안보 달성방안으로 판단하였다. 양자 조약은 아랍 국가들의 우려를 불러왔음을 이를 통해 알 수 있다. 실제로 누리 수상은 이라크-이집트 조약이 체결된 이후라도 다자 체제가 구성된다면 바로 조약을 파기할 것임을 확인했다.

이란문제 역시 새로운 해결 방안이 제시되었다. 이란은 위치, 인구, 원유 등의 경제적 중요성을 통해 볼 때 자유진영에서 놓칠 수 없는 국가였다. 하지만 영국과 이란 사이의 석유 통제권을 둘러싼 갈등은 이란이 중동방위에 참여하기를 꺼리는 중요한 원인으로 작용했다.<sup>164)</sup> 이 점에서 이란을 중동방위에 참여시키는 작업은 미국과 영국 양국의 의견차를 보여주었다. 영국은 때가 이르다는 입장을 보인 반면, 미국은 보다 전향적인 입장을 취했다. 당시 중동방위협상은 영국-터키, 그리고 미국-영국의 양자회담의 형태로 진행되고 있었다.

1954년 당시 이란의 샤 정권은 미국에 협조적이었다. 협조의 배경은 국내 불안정이었다. 당시 이란왕정은 국민의 지지를 얻지 못했고, 미국의 도움을 얻어 왕권을 유지하는 형편이었다. 이 시기 주 이란 미국대사가 국무부에 보낸 전문에는 이란이 미국에 기대한 내용이 잘 나타나있다.<sup>165)</sup> 대사와의 대화에서 이란의 샤는 이란 군 방위 능력 향상에 대한 미국의 약속을 이행해줄 것을 촉구했다. 미국의 군사지원에 대한 반대급부로 이란은 중동방위에 참여할 것을 약속했다.

파키스탄과의 동맹 이후 미국의 중동 정책은 집단안보체제 구축을 위한 참여로 굳어졌다. 이후 시기에서도 영국과의 협력은 가장 중요한 과제였다. 이를 위해 부처 간 협의가 1955년 6월에 시작되었다. 미영 중

164) Mostafa Elm, *Oil, Power, and Principle: Iran's Oil Nationalization and Its Aftermath*, (Syracuse: Syracuse University Press, 1994). p.100-103

165) The Ambassador in Iran (Henderson) to the Department of State, June 5, 1954, FRUS, 1952-1954, Vol. 10, p.389-392

동방위 회담은 7월에 예정되어 있었다. 이 시기 미국 행정부는 미국이 당시 공식적으로 바그다드 조약에 참여할 수 없다고 판단했다.<sup>166)</sup> 대신 미국은 그 반대급부로 중동 지역에서 진행 중인 군사 지원 프로그램들을 바그다드 조약의 발전과정과 연계시킬 것을 결의했다. 이는 파키스탄과의 관계를 보다 넓은 의미의 중동 정책과 연결시키겠다는 의미이기도 했다.

1955년 초 미국의 중동방위구상은 이라크-터키 상호협력조약으로 결실을 맺었다. 이미 조약이 체결되던 시기부터 미국은 조약의 확장을 구상하고 있었다.<sup>167)</sup> 주요 대사관에 보낸 전문에서 미 국무부는 이 점을 분명히 하고 있다. 먼저 미국은 조약 설립을 강력히 지지했다. 하지만 가입은 아직 시기상조라고 판단했다. 미국이 바로 조약에 가입하면 주변 국가에 조약이 외부 강요로 체결되었다는 인상을 줄 수 있기 때문이었다. 미국은 지역방위조약에 가입을 서두를 필요가 없다고 판단했다. 이미 터키, 파키스탄과 각각 상호방위조약을 맺어두었기 때문이다. 대신 영국의 조약 참여에 대해서는 가능성을 열어두었다.

미국 영국 공동 중동정책은 1955년 알파 평화 계획(peace project alpha)으로 결실을 맺는다. 합의의 주요 내용은 이스라엘 문제의 해결방안이었다. 양국은 이스라엘의 안전보장을 위해서는 주변국에 영토를 할양하고 팔레스타인 난민에게 보상하는 등 이스라엘의 일정한 양보가 필요하다고 보았다.<sup>168)</sup> 이스라엘이 전향적인 태도를 보일 경우 이집트-이스라엘 안전보장 조약을 시작으로 아랍-이스라엘 안전보장 합의를 이끌어내는 시나리오가 유력한 대안으로 제시되었다. 하지만 결국 이스라엘의 반도와 이집트의 미온적인 태도로 인해 알파 계획은 실패로 돌아간다. 양국이 이집트 문제를 대처하는 방식 차이는 나세르에 대한 인식 차이에서 비롯되었다는 주장이 있다.<sup>169)</sup> 분명한 것은 이미 이 시기부터 양

---

166) Memorandum of a Conversation, June 30, 1955, FRUS, 1955-1957, Vol 12, Document 55, p.803-806.

167) Circular Telegram From the Department of State to Certain Diplomatic Missions, February 15, 1955, FRUS, 1955-1957, Vol. 7, Document 13, p.19-20.

168) Peter L. Hahn. *Caught in the Middle East : U.S. policy toward the Arab-Israeli conflict, 1945-1961*. (Chapel Hill : University of North Carolina Press, c2004). p.182-186.

국의 정책에 균열이 노정되어 있었다는 점이다.

반면 파키스탄은 미국을 군사 및 경제적 지원을 주는 국가로 인식했다. 더불어 카슈미르 분쟁에서 파키스탄의 입장을 지지하는 존재로 판단했다. 하지만 파키스탄이 직면한 최대의 적이 누구인지에 대해서는 미국과 견해가 결렸다. 미국은 소련의 존재를 강조한 반면, 파키스탄은 인도를 지목했다. 이 양자의 차이는 파키스탄이 미국과의 동맹에서 얻고자 했던 안전보장을 완전히 확인받지 못했다고 느끼는 결과를 낳았다.<sup>170)</sup> 파키스탄은 국가 수립 직후부터 생존 위협에 노출되었다. 1965년 방글라데시 독립전쟁 이전까지 파키스탄 방위 전략은 미국의 지원에 의존했다. 파키스탄이 미국과의 연대를 강화한 배경은 군대 유지를 위한 경제 원조에 있었다.<sup>171)</sup>

동맹 체결 1년 후에 양국은 서로의 입장 차이에 직면했다. 당시 주 파키스탄 미대사관은 파키스탄의 실망감을 본국에 타전했다.<sup>172)</sup> 파키스탄은 미국과의 동맹을 통해 군대 현대화에 필요한 충분한 지원을 얻기를 희망했다. 하지만 실제 지원은 파키스탄의 기대에 미치지 못했다. 동맹 체결시 미국은 1억7천만 달러 규모의 군사 원조를 제공할 것임을 파키스탄에 약속했다.<sup>173)</sup> 하지만 예산 축소로 인해 해당 지원은 5년 이후에나 완료될 예정이었다. 이는 파키스탄 내에서 미국의 지위 약화를 불러올 수 있었다.

당시 미 대사관은 파키스탄 정부를 최상의 친서방정부로 평가했다. 특히 미국의 대외정책에 대한 협조는 미국의 중동 전략에서 중요한 역할을 차지하였다. 하지만 미국의 군사지원이 늦어지면서 파키스탄 정부는 국내의 압력에 노출되었다. 당시 파키스탄 총선 선거운동 과정은

---

169) Ashton, 2013, p.47-62.

170) Kheli, 1984, p.216.

171) Shirin Tahir Kheli, "Defense Planning in Pakistan." in Stephance G. Neuman ed, 1984, *Defense Planning in Less-Industrialized States* (Columbia: Columbia University), p.213-214

172) Telegram From the Embassy in Pakistan to the Department of State, June 30, 1955, FRUS, 1955-1957, Vol. 8, Document 195, p.430-432

173) United States Policy Toward South Asia, March 6, 1954, FRUS, 1952-1954, Vol. 11, Part 2, p.1089.

기존 정권의 정치 기반 약화를 잘 보여주었다. 이 선거에서 집권여당은 선거과정 내내 무력함을 노출하였다. 반대세력들은 미국의 군사 및 경제 지원 지연문제를 들어 집권세력을 공격하였다. 미 대사관은 이와 같은 사정을 들어 향후 파키스탄의 정정이 불안해지고, 미국의 영향력도 약화될 것으로 전망하였다. 그럼에도 이 시기까지 미국은 대외정책에서 파키스탄의 협조를 구할 수 있었다. 1955년 2월 24일 이라크-터키 상호협력 조약으로 시작한 바그다드 조약은 영국이 곧 이어 참가하고 동년 9월 24일에 파키스탄이 참가하면서 지역방위조약으로 발전하였다. 이는 미국이 구상하던 북부권 전략에 비추어 보았을 때 긍정적인 신호였다. 하지만 동시에 미국이 파키스탄 내 자국 영향력 감소를 확인하고 있다는 측면은 조약의 앞날에 의문을 제기했다.

파키스탄에 대한 미국의 기본적인 입장은 ‘북부권’ 전략의 연장선상에 있었다. 전략 구상에서 파키스탄은 전략 중앙에 위치한 착륙점(landing site)으로 판단했다.<sup>174)</sup> 1956년 말 미국은 파키스탄의 상황을 평가하면서 이후의 사건 전개를 고민한다. 동맹 이후 2년이 지났지만 미국이 처음에 원하던 중동지역방위 체제 성립은 요원했다. 먼저 보고서는 파키스탄이 이후 몇 년 간 근본적인 불안정 상태에 놓일 것임을 경고했다. 가장 큰 문제는 국내 정치였다. 정치적 리더십의 부재는 정치 기구의 취약성과 함께 특히 동파키스탄 지역에 좌절감과 불만이 확산되는 원인을 제공했다.<sup>175)</sup> 부진한 경제 성장도 중요했다. 1955년부터 시작한 5개년 개발계획은 당초 목표치에 달성하지 못할 것으로 예측되었다.

파키스탄의 불안정성은 미국에 새로운 부담을 안겼다. 파키스탄은 군사 부문에 정부 예산의 상당부분을 지출하고 있었다. 하지만 국내 상황의 악화로 인해 미국의 지원이 필요했다. 이에 기존에 책정된 지원 예산 이외에 추가 예산을 동원할 필요가 있었다. 파키스탄은 미국 이외의 지원을 기대하기 어려운 상황이었다. 수에즈 사태가 원인이 되어 영국-파키스탄 관계가 긴장상태로 접어들었기 때문이다.

174) Campbell, Robert Dale, 1963, *Pakistan: Emerging Democracy* (New Jersey: D. Van Nostrand Company), p.116

175) Probable Developments in Pakistan(NIE 52-56), November 13, 1956, FRUS, 1955-1957, Vol. 8, Document 216, p.

## 5. 소결

미국 파키스탄 상호안보원조조약이 체결될 수 있던 가장 중요한 이유는 파키스탄의 전략적 위치였다. 방글라데시 독립 이전 파키스탄은 크게 동파키스탄과 서파키스탄으로 분열되어 있었다. 그 중 서파키스탄은 중동 동부 지역에 위치해 소련 및 중국과 국경을 맞대고 있었다. 또한 서파키스탄은 인도아대륙으로 통하는 관문이기도 했다. 이처럼 파키스탄은 인도의 동과 서를 막아서는 형태로 자리했다. 이와 같은 전략적 위치는 파키스탄에 양가적인 의미를 부여했다. 우선 파키스탄은 중동 지역의 일원으로 냉전이라는 범세계적 대결구도에 참여했다. 또한 인도와의 경쟁은 파키스탄을 남아시아 정치의 주요 행위자로 만들었다.

아이러니하게도 바로 이와 같은 전략적 위치가 미국 파키스탄 군사동맹을 본래의 목적에서 멀어지게 하였다. 이집트에서 파키스탄으로 중동방위전략의 축을 옮기려는 미국의 시도는 동맹 확장 초기부터 의도와는 다른 결과를 빚기 시작하였다. 우선 파키스탄은 이집트를 대체하지 못했다. 각종 전략적 지표가 제시한 것과는 달리 중동 각국 지도자들에게 파키스탄은 전략적 신뢰를 주지 못했다. 결국 파키스탄을 핵심 축으로 한 새로운 중동방위구상은 각종 선언과 상징적인 조약만을 남긴 채 실질적인 지역 안정 기능을 다하지 못했다.

다음으로 파키스탄이 지역 내 보유한 갈등 요소들이 미국 파키스탄 군사동맹에 의해 더욱 공고화한다. 우선 인도는 미국과 본격적인 갈등관계에 접어든다. 미국이 파키스탄과의 관계를 강화하면서 인도는 비동맹외교와 소련과의 친선 도모 등 미국에 대결적인 외교 전략을 잇달아 추진해 나갔다. 아울러 중동에서는 이집트의 나세르가 독자적인 지역질서 구축에 나섰다. 영국과의 갈등을 빚으며 나세르는 자국을 서구 식민주의에 대항한 아랍 민족주의의 선봉으로 내세울 수 있었다. 결국 이 두 축이 반동회의를 통해 모여면서 나타난 ‘제3세계’의 주장은 서남아시아 지역 질서에 새로운 한 축을 만들었다.

## VI. 결론

앞서 제시한 바와 같이 본 연구는 다양한 행위자들을 추상화시켜 이해하는 한계를 지닌다. 이와 같은 추상화의 과정에서 다양한 정치 단위의 역동성은 간과되고, 정책 합리성이라는 다분히 의심스러운 개념이 설명의 핵심에 자리할 가능성이 있다. 또한 동맹의 한 축인 미국과 그 조력자인 영국에 집중한 설명은 동맹의 상대자, 또는 반대자들이 미국 파키스탄 군사동맹에 대해 제기한 문제들에 대해 깊이 있는 분석을 제공하기 어렵다.

이와 같은 한계들에도 불구하고 본 연구가 지향한 목표는 한 국가의 외교 전략 변화 저변에 작용하는 특정 변수의 영향력을 판별하여 그 영향력을 밝히는 데 있었다. 실제 동맹 체결 당시부터 많은 미국 외교관들이 우려하였고 또 그 우려가 사실로 드러났듯이, 미국 파키스탄 동맹 관련 미국의 전략은 그 시작부터 한계를 노정하고 있었다. 여기에 실제 체결된 상호방위조약은 한국의 사례에서 보듯이 매우 예외적인 정책이었다. 여기에 동맹 논의가 구체화되기 이전까지 미국과 파키스탄의 관계는 특별히 긴밀하다고 부르기 어려운 수준이었다.

본 연구는 앞서 제시한 조건들 속에서 어떻게 미국의 정책 전환이 이 시기에 일어날 수 있었는지에 대해 설명하고자 시도하였다. 미국 파키스탄 군사동맹은 미국 서남아시아정책의 분수령이었다. 이와 같은 정책을 펼친 이유에 대해서 기존 연구들은 크게 두 가지 주장을 펼친다. 먼저 미국 중동정책의 전개에 주목하는 중동 중심 접근은 아이젠하워 정부의 속성에 주목한다. 소련에 대항하기 위한 북부권 전략을 추진하는 과정에서 파키스탄이 지정학적 위치와 전략적 고려를 통해 선택되었다는 것이 이들의 주장이다. 반면 남아시아 중심 접근을 취하는 학자들의 경우 인도의 역할에 주목한다. 이들에 따르면 미인관계의 악화가 미국과 파키스탄의 관계 증진으로 이어졌고, 이것이 다시 미인관계를 더욱 악화시키는 일련의 과정이 있었다고 본다. 이 경우 미국 파키스탄 동맹은 남

아시아 패권 경쟁의 부산물로 판단할 수 있다.

본 연구는 이와 같은 기존 연구들을 바탕으로 미국의 서남아시아 정책이 형성된 궤적을 시기 구분에 주목하면서 돌아보았다. 본 연구는 미영협력을 정책 형성의 가장 중요한 요인으로 지목한다. 본 가설은 2차 세계대전 이전까지 서남아시아 지역 정치를 관할한 국가가 영국이라는 단순한 사실에서 착안하였다. 종전 이후 새로운 지역 패권으로 떠오른 미국은 이전 패권이었던 영국과 협력하면서 점차 자신만의 지역 전략을 창출하기 시작하였다. 이 점에서 본 연구는 미국 파키스탄 상호방위지원 협정이 선행연구들이 지적한 제약 속에서 가능한 대안을 찾아간 합리적 선택의 결과로 평가할 수 있다고 주장한다.

연구 결과를 놓고 볼 때 미국 파키스탄 동맹은 미영협력이 새로운 단계에 접어든 분수령으로 평가할 수 있다. 사태의 추이는 크게 세 단계를 거친다. 우선 제 1기는 그 시기는 2차 세계대전 종전 이전부터 이집트 쿠데타 이전까지로 볼 수 있다. 이 시기 미국의 대외 정책은 영국 주도의 지역 안보체제 구성에 동의하는 모습을 보였다. 양국의 적극적인 협력 속에서 서남아시아 집단안보는 중동방위기구 구상 속에서 구체화하였다. 제 2기는 이집트 쿠데타에서 미국 파키스탄 동맹 체결에 이르는 시기이다. 이 시기 영국 주도의 중동방위구상은 구심점 역할을 한 이집트의 변화로 인하여 표류한다. 새로이 지역 안보 체제를 구축하려는 미국의 기도는 파키스탄을 만나 결실을 맺는다. 마지막으로 제 3기는 동맹 체결 이후 시기이다. 미국 주도의 서남아시아 지역 질서 개편은 많은 국가들의 반발과 우려를 낳았다. 하지만 이는 동시에 동남아시아 조약기구와 바그다드 조약으로 대표되는 새로운 기구들의 창설로 연결되었다. 이 시기부터 나타나기 시작한 미영관계의 갈등은 수에즈 위기를 통해 극으로 치달는다.

미국 대외정책의 경지에서 볼 때 이와 같은 변화는 개입 전략의 변화로 설명할 수 있다. 미국 파키스탄 동맹이전 미국의 대외정책은 간접적인 견지에 머무르고 있었다. 그 원인은 일차적으로는 의지의 부재를 들 수 있다. 소련과의 대결구도가 가시화하는 과정에서도 미국은 불필요한 힘의 행사를 경계했다. 또한 세계대전에 동원한 자원을 해체하는 과

정에서 새로이 방위비를 동원하기도 어려웠다. 여기에 많은 지역은 개입한 역사 자체가 없었다. 냉전초기 중동지역에서 미국은 영국과의 파트너 역할에 만족했다.

하지만 한국전쟁은 미 모든 상황을 바꾸어 놓았다. 이후 미국 정책 결정권자들은 행정부의 교체와 함께 보다 적극적으로 소련의 위협에 선제적으로 대처하기로 결정하였다. 이후 미국은 세계 각지에서 국가의 생존과 지역 안보에 대한 참여를 교환하며 일련의 집단안보체제를 만들기 시작한다. 미국 파키스탄 동맹의 기본 논리 역시 ‘방위와 참여’ 교환의 연장선상에 있었다. 미영협력에서 파키스탄은 일종의 분수령 역할을 하였다. 지역 내 자체적인 지지 세력을 확보함으로써 미국 정책당국자들은 보다 확고한 대 소련 봉쇄 효과를 기대할 수 있었다.

하지만 신생독립국의 등장은 지역 전체의 역학관계를 변경시켰다. 이는 위험을 감수한 행동이었다. 간접개입 전략과 달리 직접 개입 전략은 대가가 따랐다. 이후 미국은 동맹 체제를 구축한 다양한 지역에서 지역 갈등에 대한 책임을 질 필요성에 시달렸다. 이는 파키스탄과의 동맹에서도 마찬가지로 작용했다. 동맹의 체결은 가까이는 인도와 소련의 반발을 가져왔다. 이후 인도의 비동맹외교는 이른바 ‘제3세계’의 등장과 함께 미국 주도 국제질서에서 이탈한 국가들이 서로 뭉치는 한 계기를 마련하였다. 또한 동맹 시 고려한 서로의 의도 차이는 장기적으로 동맹국인 파키스탄의 반발까지 불러왔다. 방글라데시 독립전쟁을 거치면서 파키스탄은 미국의 소극적인 지원의사를 직접 확인하였다. 이후 양국관계는 개별 사건에 따라 끝없는 부침을 겪으며, 마치 ‘롤러코스터와 같은’ 모습을 보였다.<sup>176)</sup>

미국과 파키스탄의 동맹 관계는 남아시아 전체에 새로운 긴장을 불러왔다. 미국의 봉쇄 정책이 겨누던 소련 역시 동맹을 위협요인으로 받아들였다. 1955년 파키스탄의 바그다드 조약 참여는 소련을 자극했다. 이전까지 소련은 카슈미르 분쟁에서 중립을 유지하고 있었다. 카슈미르 분쟁 해결안이 안전보장이사회에 상정될 때 소련 대표는 기권으로 대응했다. 하지만 바그다드 조약은 소련의 격렬한 반응을 불러왔다. 소련은

176) Schaffer & Schaffer, 2011, p. 6-17.

파키스탄이 바그다드 조약에 참여하여 “친서방동맹”의 일원이 되었다고 비판했다. 소련의 입장 전환은 카슈미르 분쟁에서 취하는 태도에 변화를 가져왔다. 이후 소련은 국제사회에서 인도의 입장을 지지하기 시작했다. 특히 소련은 카슈미르의 안정과 국가 소속 여부를 분명히 하기 위해서는 국민 투표가 필요하다는 인도의 주장에 동조했다. 새로운 입장을 추구하면서 소련은 인도의 반대에도 불구하고 안전보장이사회에서 카슈미르 관련 결의안에 모두 거부권을 행사하였다.

미국 파키스탄 동맹의 사례는 불확실성 속에서 새로운 대안을 선택해야 했던 미국의 고민을 잘 보여준다. 이 점에서 본 연구는 정책이 빚어지는 과정을 들여 한 정책이 실제로 공고화되기 전 빚어진 시행착오를 보여주는 의의를 지닌다. 미영협력에서 시작한 미국의 서남아시아 정책은 결국 자체적인 정책 수립으로 이어졌다. 실제 이와 같은 정책변화는 미국이 패권으로 부상하는 한 과정이었다. 하지만 그 부작용 역시 만만치 않았다. 한 번 고착화된 동맹구조는 미국 대외정책을 경직시켰다. 이후 미국은 각종 수단을 동원하며 이른바 소련의 팽창 야욕을 억제하기 위해 국력을 소모해야 했다. 하지만 그 정책의 효과는 의심스러운 경우가 많았다.

나아가 본 연구에서 제기한 미국의 정책전환은 중동 이외 지역의 집단안보질서 수립과 그 실패 과정에 대해서도 추가적인 설명을 가능케 한다. 파키스탄의 동맹 이후 전개된 상황에서 미국은 소련의 팽창을 방지하기 위한 지역 별 방위 기구 수립으로 나아간다. 프랑스의 인도차이나 철군은 동서 대결에서 새로운 공백지대를 만들었다. 이 공백지대를 메우기 위하여 미국은 동남아시아 집단안보조약(Southeast Asian Collective Defence Treaty)를 조직하려 시도했다.

조약의 준비 단계에서부터 영국은 미국과 긴밀한 연계를 맺고 있었다. 1954년 6월 작성된 한 문건에서 영국 수상 이튼은 미국과의 협력 내용을 다음과 같이 요약하고 있다. 우선 영국, 미국, 그리고 프랑스는 동남아시아 방위 기구의 창설을 위한 장기적인 계획을 준비했다. 단기적으로는 디엔비엔푸 함락이나 인도차이나 지역에서 프랑스의 패배를 막기 위한 무력 개입 방안을 논의했다. 이에 더불어 공산주의의 동남아시아

확산 방지 역시 중요한 논의주제였다. 마지막으로 동남아시아에 이해관계를 둔 5대 강대국의 정례회의 진행 역시 중요한 문제였다.<sup>177)</sup>

하지만 영국은 미국의 지나치게 빠른 준비 속도를 우려했다. 미국 덜레스 국무장관은 영국과 제반 문제에 대해 협의하기 위해 1954년 4월 11일부터 13일까지 런던을 방문했다. 하지만 이후 양국은 동남아시아를 둘러싼 협상에서 공개적으로 이견을 노출했다. 이든 수상은 양국 간 오해가 있었음은 분명한 사실임을 한 전문에서 인정하고 있다. 하지만 양국의 이견이 당시 외부에서 과장되게 주장하듯 미국이 일방적으로 동남아시아 방위기구의 성립을 추구하였기 때문은 아니라고 지적하였다.<sup>178)</sup> 그럼에도 1954년 9월의 내각회의에서 외무부 장관은 미국의 주장하는 조약 공표 시기가 지나치게 빠름을 지적하고 있다.<sup>179)</sup>

기존 지역 강대국들과의 정책 조정 실패, 지역 내 의존적 지원국 확보, 그리고 새로운 지원국 중심의 지역 안보질서 구축이라는 아이젠하워 정부의 동남아시아 지역 전략 구축과정은 이처럼 중동정책과 놀라울 정도로 닮아있다. 동시기에 서로 다른 지역에서 동일한 모습으로 나타난 이와 같은 정책 배경은 기존 강대국과의 전략 차별화에서 시작하였다. 그리고 그 결과 역시 동일하게 실패로 끝났다. 동남아시아의 경우 그 실패는 더욱 미국에게 가혹했다.

이 점에서 1953년 시작된 미국 외교 전략의 전환은 ‘상상된 합리성’에서 비롯된 현상으로 볼 수 있다. 미국 정책 입안자들이 영국으로 대표되는 기존 강대국과의 협조체제에서 탈피한 가장 중요한 이유는 그것이 지정학적 논리에 비추어 볼 때 더욱 합리적이고, 파악하고 있는 정보에 더욱 들어맞았기 때문이었다. 그리고 이와 같은 판단은 미국 파키스탄 군사동맹의 사례에서 가장 극명하게 그 모습을 드러냈다. 본 연구가 동맹의 시기에 주목하고, 이 시기 나타난 논리 전환에 주목하는 이유는 바로 여기에 있다.

---

177) Note by the Secretary of State for Foreign Affairs, *South-East Asia*, June 14, 1954, N.A., CAB/129/69, C. (54) 196, p.1

178) *South-East Asia*, 1954, p.1

179) Conclusions of a Meeting of the Cabinet held at 10 Downing Street, S.W. 1, 1954, p.4

## 참 고 문 헌

The National Archives

Foreign Relations of the United states

Declassified Documents Reference System

조길태, 2009, 『인도와 파키스탄: 대립의 역사』, 서울: 민음사

존 루이스 개디스, 박건영 역, 2003, 『새로 쓰는 냉전의 역사』, 서울:  
사회평론

\_\_\_\_\_, 정철·강규형 역, 2010, 『냉전의 역사-거래, 스파이,  
거짓말 그리고 진실』, 서울: 상지사

Aldrich, Richard J. 1998. “British intelligence and the Anglo  
American ‘Special Relationship’ during the Cold War”, *Review  
of International Studies*, (24.3).

\_\_\_\_\_, 2001. *The Hidden Hand: Britain, America and Cold War  
Secret Intelligence*. London: John Murray

Ashton, Nigel John. 1993. “The Hijacking of a Pact: The Formation  
of the Baghdad Pact and Anglo-American Tensions in the  
Middle East, 1955 - 1958”. *Review of international studies*,  
(19.2).

\_\_\_\_\_, 2013, “Hitler on the Nile? British and American perceptions  
of the Nasser Regime, 1952-70” in Freedman and Michaels  
(eds), *Scripting Middle East Leaders: the impact of  
leadership perceptions on US and UK foreign policy*.  
Bloomsbury: New York

Beeson, Mark et. al. 2005. “Hegemony, institutionalism and US foreign  
policy: Theory and practice in comparative historical  
perspective. *Third World Quarterly*, (26.7).

- Brands, Henry W. 1986. "India and Pakistan in American strategic planning, 1947 - 54: The commonwealth as collaborator", *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, (15.1).
- \_\_\_\_\_, 1989, "The Cairo-Tehran Connection in Anglo-American Rivalry in the Middle East, 1951 - 1953", *The International History Review*, (11.3).
- Campbell, Robert Dale, 1963, *Pakistan: Emerging Democracy*, New Jersey: D. Van Nostrand Company
- Chernus, Ira, 2008, *Apocalypse management: Eisenhower and the discourse of national insecurity*, Palo Alto: Stanford University.
- Cohen, Stephen Philip, 2001. *India : emerging power*. Washington, D.C : Brookings Institution Press
- Collier, David, 2010, "Process Tracing: Introduction and Exercises (Beta Version)," Berkeley University, published in <http://polisci.berkeley.edu/people/faculty/CollierD/Proc%20Trac%20-%20Text%20and%20Story%20-%20Sept%2024.pdf> (2013년 11월 29일 검색)
- Devereux, David R. Britain. 1989. "the Commonwealth and the Defence of the Middle East 1948-56", *Journal of Contemporary History*, (24.2).
- Dimitrakis, Panagiotis. 2012. *Failed Alliances of the Cold War: Britain's Strategy and Ambitions in Asia and the Middle East*, I. B. Tauris
- Elm, Mostafa, 1994, *Oil, Power, and Principle: Iran's Oil Nationalization and Its Aftermath*, Syracuse: Syracuse University Press
- French, David., *Army, Empire, and Cold War: The British Army and Military Policy, 1945-1971*, Oxford: Oxford University Press, 2012.

- Gaddis, John Lewis. 1992. "The Cold War, the Long Peace, and the Future". *Diplomatic History*, (16.2).
- George, Andrew L. and Bennet, Andrew et al., 2005, *Case studies and theory development in the social sciences*, Massachusetts: Mit Press.
- Hagerty, Devin T., 1986, "The Development of American Defense Policy Toward Pakistan, 1947-1954", *Fletcher Forum*, 10.
- Halliday, Fred. 2005. *The Middle East in international relations: power, politics and ideology*. Cambridge: Cambridge University Press
- Howard, Harry N. 1972. "The Regional Pacts and the Eisenhower Doctrine". *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, (401.1).
- Ihentsch, Thierry, 1992, *Imagining the Middle East*, Montreal: Black Rose Books Ltd.
- Ikenberry, G. John, 1989, "Rethinking the origins of American hegemony". *Political Science Quarterly*.
- Immerman, Richard H. ed., 1992, *John Foster Dulles and the diplomacy of the Cold War*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Westad, Odd Arne. 2000. "The new international history of the Cold War: three (possible) paradigms". *Diplomatic History*, (24.4).
- Jabeen, Mussarat et al. 2011. "Security Game: SEATO and CENTO as Instrument of Economic and Military Assistance to Encircle Pakistan". *Pakistan Economic and Social Review*, (49.1).
- Jalal, Ayesha, 1989, "Towards the Baghdad Pact: South Asia and Middle East Defence in the Cold War, 1947-1955", *The International History Review*, (11.3).
- Jones, Bill and Kavanagh, 2003, *British Policy today* (7th edition),

- Manchester: Manchester University Press
- Khaldi, Rashid. 2004. *Resurrecting empire: Western footprints and America's perilous path in the Middle East*. I.B. Tauris
- Kheli, Shirin Tahir, 1984, "Defense Planning in Pakistan." in Stephance G. Neuman (ed), *Defense Planning in Less-Industrialized States*, Columbia: Columbia University
- Kingston, Paul WT, 2002. *Britain and the Politics of Modernization in the Middle East, 1945-1958*, Cambridge: Cambridge University Press
- Kronstadt, K. Alan, 2009, "India-US Relations," Library of Congress Washington DC Congressional Research Service, published in <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a494880.pdf> (2013년 11월 29일 검색)
- Little, Douglas. 2008. *American orientalism: the United States and the Middle East since 1945*. NC; University of North Carolina Press
- Louis, Wm Roger. 1986. *The British Empire in the Middle East, 1945-1951: Arab Nationalism, the United States, and Postwar Imperialism*. New York : Oxford University Press
- Leffler, Melvyn P. and Westad, Odd Arne eds., 2010, *The Cambridge History of the Cold War Vol.1*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Lundestad, Geir. 1986. "Empire by Invitation? The United States and Western Europe, 1945-1952", *Journal of Peace Research*, 1986, (23.3).
- \_\_\_\_\_, 1990. "2 Cooperation Established: "Empire" by Invitation, 1945 - 1950". *Perspective* (39).
- \_\_\_\_\_, 1999. "'Empire by Invitation" in the American Century". *Diplomatic History*, (23.2).
- Mahoney, James, 2012, "The logic of process tracing tests in the

- social sciences,” *Sociological Methods & Research* (41-4).
- Malone, David M., 2011, *Does the elephant dance? : contemporary Indian foreign policy*, New York: Oxford University Press.
- McComick, John, 2012, *Contemporary Britain* (3rd edition), Palgrave Macmillan
- McMahon, Robert J., 1988, “United States Cold War Strategy in South Asia: Making a Military Commitment to Pakistan, 1947-1954,” *The Journal of American History* 75-3 (1988).
- \_\_\_\_\_, 1994, *The Cold War on the Periphery: The United States, India, and Pakistan*, Columbia: Columbia University Press.
- Monroe, Elizabeth, 1981, *Britain's moment in the Middle East, 1914-1971*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1981.
- Petersen, Tore T. 1992. “Anglo-American Rivalry in the Middle East: The Struggle for the Buraimi Oasis, 1952 - 1957”. *The International History Review*, (14.1).
- Petersen, 2000. *The Middle East Between the Great Powers: Anglo-American Conflict and Cooperation, 1952-7*. Macmillan
- Persson, Magnus. 1998. *Great Britain, the United States, and the security of the Middle East: the formation of the Baghdad Pact*. Lund University Press
- Prados, John, 2006, ““The most important single aspect of our foreign policy”? : the Eisenhower administration, foreign aid, and the Third World”, in Kathryn C. Statler ed., *The Eisenhower administration, the Third World, and the globalization of the Cold War*, Lanham: Rowman & Littlefield.
- Rostow, Walt W., 1985, *Eisenhower, Kennedy, and Foreign Aid*, Austin: University of Texas Press.
- Schaffer, Howard B. and Schaffer, Teresita C., 2011, *How Pakistan negotiates with the United States : riding the roller coaster*, Washington, D.C: United States Institute of Peace.

- Stueck, William, 2013, *Rethinking the Korean War: A New Diplomatic and Strategic History*, Princeton University Press.
- Takeyh, Ray. 2000. *The Origins of the Eisenhower Doctrine: The US, Britain and Nasser's Egypt, 1953-57*. Macmillan.
- Thompson, Kenneth W. ed., 1984, *The Eisenhower presidency : eleven intimate perspectives of Dwight D. Eisenhower*, Lanham: University Press of America.
- Williamson, Daniel C. 2006. "Understandable Failure: The Eisenhower Administration's Strategic Goals in Iraq, 1953 - 1958", *Diplomacy and Statecraft* (17.3).
- Yaqub, Salim. 2004. *Containing Arab Nationalism: The Eisenhower Doctrine and the Middle East*. University of North Carolina Press

## Abstract

# the U.S.-Pakistan Mutual Defense Assistance Agreement and the Making of U.S. Southeast Defense Strategy

Lee Jae Joon

International Relations Major

Department of Political Science and International Relations

The Graduate School

Seoul National University

The purpose of this research is to explain the relation between the U.S.-Pakistan Mutual Defense Assistance Agreement and the change in U.S.-British security cooperation. In May 1954, Pakistan signed the agreement with the U.S. After that, Pakistan joined SEATO(Southeast Asia Treaty Organization) and Baghdad Pact. The change in American foreign policy made such movement.

The decline of American-British cooperation was one important reason for the establishment of U.S-Pakistan military alliance. Previously, the rigid attitude of Indian government and the strategic

importance of Pakistan were two strong explanations for the establishment. The researcher does not deny the importance of two variables. Otherwise, this research shows that the timing of an alliance is important, and the change U.S.-British cooperation strongly influenced the timing.

The process of U.S.-Pakistan military alliance establishment can be divided as three periods. The first period includes from the end of World War 2 to the coup d'état in Egypt. In this period, America foreign policy decision makers choose the indirect intervention strategy due to the lack of will. Direct confrontation with the Soviet Union would absorb all the political resources of the government. In addition, U.S. diplomats have little knowledge of the Middle East and South Asia. So it was reasonable for the U.S. government to follow the lead of British government's regional policies in southwest Asia.

The second period starts from the coup in Egypt and ends the announcement of U.S.-Pakistan Mutual Defense Assistance Agreement. At this time, the previous British Middle East Defense plan was collapsed because of the Egypt regime change. In addition, Eisenhower administration decided to make a new containment policy which allows preemptive action for The Soviet aggression. Regional collective security guarantee was selected as the best way to achieve the purpose. American policy makers persuaded countries to join the regional pact by the promise of regime security of their governments. Pakistan was one example of them.

In the third period, U.S. government was looking for the way to enhance the influence of the mutual pact between Pakistan. In this regard, Pakistan participated in two major regional collective security

organizations - SEATO and CENTO. Such changes made burdens of United States to settle regional conflicts. Also, new intervention strategy accompanied the worry and protest of regional states. In Pakistan case, India resisted the policy of U.S. and held the Bandung Conference with China and Yugoslavia.

The research shows the relation between the America-British relationship and U.S.-Pakistan alliance establishment. And also, the case promises further explanations about other foundations and failures of regional collective security systems made by America in 1950-60s.

**Keywords:** U.S.-Pakistan military alliance, Southwest Regional Politics, American Middle East Policy, American alliance Policy, U.S.-British cooperation, Col War History  
*Student Number:* 2009-20115